This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Über dieses Buch

Dies ist ein digitales Exemplar eines Buches, das seit Generationen in den Regalen der Bibliotheken aufbewahrt wurde, bevor es von Google im Rahmen eines Projekts, mit dem die Bücher dieser Welt online verfügbar gemacht werden sollen, sorgfältig gescannt wurde.

Das Buch hat das Urheberrecht überdauert und kann nun öffentlich zugänglich gemacht werden. Ein öffentlich zugängliches Buch ist ein Buch, das niemals Urheberrechten unterlag oder bei dem die Schutzfrist des Urheberrechts abgelaufen ist. Ob ein Buch öffentlich zugänglich ist, kann von Land zu Land unterschiedlich sein. Öffentlich zugängliche Bücher sind unser Tor zur Vergangenheit und stellen ein geschichtliches, kulturelles und wissenschaftliches Vermögen dar, das häufig nur schwierig zu entdecken ist.

Gebrauchsspuren, Anmerkungen und andere Randbemerkungen, die im Originalband enthalten sind, finden sich auch in dieser Datei – eine Erinnerung an die lange Reise, die das Buch vom Verleger zu einer Bibliothek und weiter zu Ihnen hinter sich gebracht hat.

Nutzungsrichtlinien

Google ist stolz, mit Bibliotheken in partnerschaftlicher Zusammenarbeit öffentlich zugängliches Material zu digitalisieren und einer breiten Masse zugänglich zu machen. Öffentlich zugängliche Bücher gehören der Öffentlichkeit, und wir sind nur ihre Hüter. Nichtsdestotrotz ist diese Arbeit kostspielig. Um diese Ressource weiterhin zur Verfügung stellen zu können, haben wir Schritte unternommen, um den Missbrauch durch kommerzielle Parteien zu verhindern. Dazu gehören technische Einschränkungen für automatisierte Abfragen.

Wir bitten Sie um Einhaltung folgender Richtlinien:

+ *Nutzung der Dateien zu nichtkommerziellen Zwecken* Wir haben Google Buchsuche für Endanwender konzipiert und möchten, dass Sie diese Dateien nur für persönliche, nichtkommerzielle Zwecke verwenden.

+ *Keine automatisierten Abfragen* Senden Sie keine automatisierten Abfragen irgendwelcher Art an das Google-System. Wenn Sie Recherchen über maschinelle Übersetzung, optische Zeichenerkennung oder andere Bereiche durchführen, in denen der Zugang zu Text in großen Mengen nützlich ist, wenden Sie sich bitte an uns. Wir fördern die Nutzung des öffentlich zugänglichen Materials für diese Zwecke und können Ihnen unter Umständen helfen.

+ *Beibehaltung von Google-Markenelementen* Das "Wasserzeichen" von Google, das Sie in jeder Datei finden, ist wichtig zur Information über dieses Projekt und hilft den Anwendern weiteres Material über Google Buchsuche zu finden. Bitte entfernen Sie das Wasserzeichen nicht.

+ *Bewegen Sie sich innerhalb der Legalität* Unabhängig von Ihrem Verwendungszweck müssen Sie sich Ihrer Verantwortung bewusst sein, sicherzustellen, dass Ihre Nutzung legal ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass ein Buch, das nach unserem Dafürhalten für Nutzer in den USA öffentlich zugänglich ist, auch für Nutzer in anderen Ländern öffentlich zugänglich ist. Ob ein Buch noch dem Urheberrecht unterliegt, ist von Land zu Land verschieden. Wir können keine Beratung leisten, ob eine bestimmte Nutzung eines bestimmten Buches gesetzlich zulässig ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass das Erscheinen eines Buchs in Google Buchsuche bedeutet, dass es in jeder Form und überall auf der Welt verwendet werden kann. Eine Urheberrechtsverletzung kann schwerwiegende Folgen haben.

Über Google Buchsuche

Das Ziel von Google besteht darin, die weltweiten Informationen zu organisieren und allgemein nutzbar und zugänglich zu machen. Google Buchsuche hilft Lesern dabei, die Bücher dieser Welt zu entdecken, und unterstützt Autoren und Verleger dabei, neue Zielgruppen zu erreichen. Den gesamten Buchtext können Sie im Internet unter `http://books.google.com` durchsuchen.

3 2044 103 211 736

B.P. Dec. 1929

HARVARD LAW LIBRARY

Received Dec. 28, 1928

germany

C. 1. 28

X

Das

parlamentarische Wahlrecht

im Reiche und in Preußen

und

seine Reform

von

Leo von Savigny

Professor ~~der Rechte~~

Berlin

Carl Heymanns Verlag

1907

Verlags-Archiv 4239.

Carl Heymanns Verlag, Berlin W 8
Rechts- und Staatswissenschaftlicher Verlag.

Die Reichstags-Wahlen
von 1867 bis 1903

Eine Statistik der Reichstagswahlen nebst den Programmen der Parteien und einem Verzeichnisse der gewählten Abgeordneten

= Zweite Auflage =

Neubearbeitet von

Dr. Fritz Specht
Charlottenburg
und
Paul Schwabe
Referendar in Freiberg

Die neue zweite Auflage des Werkes umfaßt die Ergebnisse der Reichstagswahlen bis zum September des Jahres 1903

Preis 8 M., geb. 9 M., postfrei 30 Pf. mehr

Der Deutsche Reichstag
und seine Geschäftsordnung

von

Bernhard Weiß
Doktor der Rechte und der Staatswissenschaften

Preis 2 M., postfrei 2.10 M.

Die Dreiklassenwahl
in den Preußischen Stadt- und Landgemeinden
nach dem Gesetze vom 30. Juni 1900

Erläutert von

Georg Evert
Ober-Regierungsrat

Taschen-Gesetzsammlung Nr. 53

Preis 1 M., postfrei 1.10 M.

Das

parlamentarische Wahlrecht

im Reiche und in Preußen

und

seine Reform

von

Leo von Savigny
Professor der Rechte

Berlin
Carl Heymanns Verlag
1907

Gedruckt bei Julius Sittenfeld in Berlin W 8

Dec. 28, 1928

Inhaltsübersicht.

Seite

Einleitung. Die Probleme der modernen Volksvertretung. 1

Die historischen Probleme der modernen Volksvertretung: Rechts- und Machtstellung, politisches Verhalten innerhalb dieser, Bildung und Zusammensetzung. Die derzeitige Lösung in Deutschland. Der Streit um die Bildung und Zusammensetzung vor allem der Volkskammer. Die Frage ist nur konkret für einen bestimmten Staat zu beantworten, daher bewußte Beschränkung auf den deutschen Großstaat.

I. Die Faktoren der Bildung und Zusammensetzung der Wahlkammer. . . . 6

Das Wahlrecht im objektiven Sinne. Sein Kernpunkt die Normen über die Größe des Kreises der Berechtigten und die Stimmgewichte. Nebenbestimmungen. Die Voraussetzungen der Wählbarkeit haben sich denen des aktiven Wahlrechts angenähert. Die Wahlrechte in Deutschland heute. Gemeinrechtliche Ausschließungen. Allgemeines gleiches Stimmrecht, Ausschließungs- und Abstufungszensus.

II. Gerechtigkeit als Maßstab kritischer Würdigung des Wahlrechts. 8

Ist ein bestimmtes Wahlrecht eine Forderung der Gerechtigkeit? Die heute verbreitete Neigung, das allgemeine gleiche Wahlrecht als eine solche zu behandeln. Die historischen Wurzeln dieser Anschauung, vor allem das Naturrecht und die Volkssouveränität. Die Gleichstellung des Wahlrechts mit den Grundrechten der Persönlichkeit ist unzulässig. Rechte auf Teilnahme sind um des Staates willen verliehen. Das Wahlrecht ganz überwiegend eine politische Funktion, deren Zumessung nach dem Staatsinteresse sich bestimmt. Daher bieten nicht absolute Gerechtigkeit, sondern die Zwecke der Volksvertretung und die besonderen Funktionen des Wahlrechts in diesen Zwecken den kritischen Maßstab.

III. Die Zwecke der Volksvertretung und die Funktionen des Wahlrechts. . . 13

Die eigenartige Stellung der Volksvertretung im Verhältnis von Staat und Gesellschaft. Die staatsbildenden Kräfte der Gesellschaft außerhalb der Amtshierarchie sollen durch sie zur Geltung kommen. Die Zwecke der Institution. Methode sie zu erforschen. Vier Hauptzwecke: sie soll das Ratsbedürfnis des Staates befriedigen; das Interesse der Regierten auf Teilnahme am Staate; das auf Vertretung im Staat und Schutz gegen die herrschaftliche Organisation; sie soll die Staatsfreudigkeit heben und politisch-erziehlich wirken. Die besondere Funktion des Wahlrechts in dieser Zweckreihe. Indirekte Funktion: das Verhalten der Vertretung wird durch die Auswahl der Personen und den programmatischen Charakter der Wahl determiniert. Auch hängt die erziehliche

Seite

Wirkung des politischen Lebens wesentlich davon ab. Direkte: das Maß der politischen Befriedigung der Regierten wird großenteils durch die Gestaltung des Wahlrechts bestimmt.

IV. Die Anforderungen an das Wahlrecht. 18

Die Vertretung ein Staatsorgan. Daher bezweckt all ihr Tun die richtige Formulierung des Gemeininteresses. Es fehlt ein objektiver Maßstab für diese Richtigkeit. Die Idee des konstitutionellen Staates ist es, die Formulierung der Regierten neben der des Herrschers und seiner Organe zur Geltung zu bringen. Es muß das die beste Formulierung sein, die der Gesamtheit der Regierten möglich ist. Das wird abhängen von der Staatsgesinnung und Einsicht der Vertreter. Diese wird von der Auslese und programmatischen Instruktion durch die Wahl abhängen. Also muß das Wahlrecht den Wahlkörper befähigen, das Höchstmaß der in der Gesamtheit der Regierten vorhandenen Staatsgesinnung und Einsicht zum Ausdruck zu bringen. Es muß zugleich den berechtigten Ansprüchen der Regierten auf Vollständigkeit und Gerechtigkeit der Teilnahme entsprechen, endlich die Interessenvertretung möglichst sichern. Diese Anforderungen stehen in einem gewissen Widerspruch. Ein Kompromiß, der das Gepräge durch die Auffassung vom Wahlrecht als einer politischen Funktion erhält, muß sie vereinigen. Entspricht das Wahlrecht im Reiche und in Preußen diesen Anforderungen?

V. Das allgemeine gleiche Wahlrecht. 22

Die historische Genesis des Systems. Seine Einführung in Deutschland, vorübergehend 1848—49, dauernd für den Reichstag des Norddeutschen Bundes und Deutschen Reichs. Die politischen Motive des leitenden Staatsmanns. Die heutige durch die Bevölkerungsvermehrung tatsächlich gegebene Erscheinungsform im Reiche. Die Allgemeinheit im heutigen Umfange wünschenswert und ausreichend. Gefahren der Gleichheit für die Zwecke der Vertretung, durch ungebührliches Zurückdrängen der Staatsgesinnung und Einsicht. Diese sind tatsächlich in unserem Volkskörper sehr ungleich verteilt. Vergebliche Hoffnung einer Führung der Masse durch die Einsichtigen. Herrschaft der Demagogie; ihre Folgen. Gefahr für die Interessen der Staatsentwickelung und alle sozialen Interessen, die nicht Masseninteressen sind. Utilitarismus in plattester Form Staatsprinzip. Verzicht auf die wünschenswerte politisch erziehliche Wirkung der Teilnahme. Besondere Gefahr für die Monarchie und den sozialen Bau des Staates. Die Vertretung wird die Tendenz haben, ein Klassenorgan zu sein. Ihre Auffassung wird mehr und mehr das Staatsleben beherrschen. Opportunistische Einwände zugunsten des Systems; ihre Widerlegung. Die vollen Wirkungen des Systems sind erst zu erwarten, wenn die bestehenden Hemmungen beseitigt sein werden. Aber auch so sind die Erscheinungen schon bedenklich genug. Fürst Bismarck über eine Änderung des Wahlrechts.

VI. Der Zensus. 39

Der politische Vorzug des Besitzes entspricht im Altertum und Mittelalter einer Rechtsidee. Seine Geschichte in England, Frankreich, Deutschland; das preußische Dreiklassenwahlsystem. Die populäre Begründung mit der Leistung an den Staat, die eine Gegenleistung fordert, nicht haltbar. Entspringt derselben

Seite

individualistischen Auffassung, wie die übliche Begründung des allgemeinen gleichen Stimmrechts. Die tiefere Auffassung, die in dem Besitz einen Maßstab für Staatsgesinnung und Einsicht sieht, war in der früheren Verbindung von politischem Recht und auf dem Besitz ruhender erhöhter Pflicht, wohl begründet. Entspricht nicht mehr dem heutigen, oft pflichtenlosen, beweglichen Besitz, der nicht selten augenfällig ethisch minderwertigen Ursprungs ist. Andererseits sind die Interessen am Staate gesteigert, die losgelöst sind von Besitz, und das Feingefühl für Gerechtigkeit und Verhältnismäßigkeit, sowie ethische Werte ist empfindlicher geworden. Daraus ergeben sich gefährliche politische und soziale Wirkungen. Die Zensusidee ist daher heute nur noch relativ, mit Beschränkungen, und gemischt mit anderen Bevorzugungen, berechtigt. Das Urteil gilt auch von dem Dreiklassenwahlsystem. Dasselbe ist ein plutokratisch hochgesteigerter Abstufungszensus, dessen Idee den realen Verhältnissen von Anfang an nicht entsprach, und durch die Drittelung in den Urwahlbezirken zu einem Zerrbilde geworden ist. Bedenkliche politische Wirkungen dieser schlechten Wahlrechtsfunktion. Caveant consules!

VII. Ziele der Reform. 52

Die im Reich wie in Preußen bestehenden Wahlrechte sind unhaltbar. Sie sind daher nicht durch einander zu ersetzen. Die Reformbedürftigkeit des Zensus allgemein anerkannt. Opportunistische Gründe, die der praktischen Kritik des Reichstagswahlrechts entgegenstehen. Ihre Unhaltbarkeit. Das Wahlrecht im Reich wie in Preußen kann auf demselben Prinzip beruhen. Leitsätze für die Reform: Die Grundlagen der Volksvertretung sind gegeben; die Allgemeinheit des Wahlrechts ist zu wahren; der Wahlkörper ist so zu gliedern, daß Staatsgesinnung und Einsicht wirksam zur Geltung kommen; eine Kastenbildung ist zu meiden; die Reform muß mit relativen Zielen sich begnügen; sie kann nicht für alle Zeiten gedacht sein. Drei Gruppen der gemachten Vorschläge: Durchführung der Idee des allgemeinen gleichen Stimmrechts, welches a limine abzulehnen; Palliative, die nicht genügen; wirksame Gliederung des Wahlkörpers durch sog. organisches Wahlrecht und Pluralstimmrecht.

VIII. Organische Vertretung. 57

Das Programm Mirabeaus. Die alten Landstände und die Anfänge des deutschen Konstitutionalismus. „Ständische" Vertretung als Ideal konservativer Parteirichtungen. Siegeszug der modernen Repräsentation mit Kopfzahlwahlkreisen. Gegenüber diesem „Atomismus" wird „organische" Vertretung in der Form der „berufsständischen" oder „Interessenvertretung", auch eine „gemischte Vertretung" vorgeschlagen. Berufsständische Vertretung: geht einseitig vom Vertretensein aus, ohne die Funktionen des Staatsorgans genügend zu berücksichtigen. Die erwünschte Gliederung unter dem Gesichtspunkte der Staatsgesinnung und Einsicht bleibt ganz dahingestellt. Die Gliederung des Wahlkörpers in Berufsstände könnte also nur Basis für jene weitere sein. Diese Basis ist unerwünscht: ihre gerechte Herstellung findet unüberwindliche technische Schwierigkeiten; sie ist nicht geeignet, die Berufsgenossen in der Fülle der Beziehungen zum Staat zu repräsentieren; Entstaatlichung der Verbände und Gesellschaftsgruppen des Mittelalters durch spätere Staatsentwickelung; direkte Beziehung des Staates

Seite

zu dem Staatsbürger; das Ignorieren dieses Tatbestandes bei der Gliederung des Wahlkörpers bietet Gefahr für den Staat und die Berufsorganisationen selbst. Die gleichen Einwände treffen den Vorschlag eines Aufbaues der Vertretung auf die kommunalen Verbände. Auch die aus Abgeordneten des allgemeinen gleichen Wahlrechts und berufsständischen, sowie körperschaftlichen Abgeordneten gemischte Vertretung ist abzulehnen. Der gewiesene Platz der genannten Elemente ist im Oberhause.

IX. Pluralwahlrecht. 69

Da der Weg der „organischen" Vertretung ungangbar ist, bleibt die Untersuchung des Pluralwahlrechts als Mittel der gewünschten Reform. Sein Wesen. Seine bisherige Anwendung in Belgien. Seine Möglichkeit hängt ab von der Auffindung geeigneter Kategorien, an die das Mehrstimmrecht zu knüpfen wäre. Anforderungen an diese Kategorien. Mögliche Träger des Mehrstimmrechts. Abweisung der individualrechtlichen Begründung auch hier. Entscheidend die gerechtfertigte Vermutung für das Vorhandensein von Staatsgesinnung und Fähigkeit. Geeignete Kategorien: Alter, Besitz, Bildung. 1. Alter: natürliche, sozial und praktisch-politisch anerkannte Gliederung der Gesellschaft dadurch. Gerechtfertigte Vermutung zugunsten des Vorhandenseins der gewünschten Eigenschaften. Keine Nachteile des Altersvorzugs, er entspricht dem Rechtsempfinden. Das 40. Lebensjahr als Voraussetzung einer Mehrstimme. Zahlenmäßig zu erwartende Wirkungen. 2. Besitz: Elementargrundlage von Staat und Gesellschaft. Besitz als Agens des Interesses am Staat und für den Staat. Besitz als Voraussetzung aktiver Teilnahme am öffentlichen Leben. Besitzmehrstimmen bringen nicht die Gefahren des Zensus mit sich, wenn sie nicht plutokratisch gesteigert, und wenn sie nicht alleinige Grundlage der Gliederung des Wahlkörpers sind. Art und Form des Besitzes sind aber bedeutsam: Grundbesitz und fundiertes Einkommen. Vorschläge. Sie versprechen wirksam zu sein, ohne ein Klassenprivileg zu schaffen. 3. Bildung: soziale und im Staatsleben anerkannte Bedeutung der Bildung. Sie wird ein notwendiges Element des Mehrstimmrechts sein. Die Gründe für regelmäßig erhöhte politische Fähigkeit der Gebildeten. Art der wertvollen Bildung. Bildungsnachweise und äquivalente Stellungen. Die Bildung heute nicht mehr ein Klassenprivileg. — Übersicht des Systems der Vorschläge. Mögliches Höchstmaß der Stimmen danach 6. Die Mehrstimmen der drei Kategorien ergänzen sich gegenseitig. Die Gegner des Systems. Einwände dagegen. Ihre Widerlegung. Qui nimis probat, nihil probat. Die zu erwartende Wirksamkeit der Reform auf die Parteien. Wirkung nicht so sehr auf den äußeren Bestand, als den inneren Gehalt derselben zu erwarten. Sozialaristokratische Wirkungen. Die Reform ein ehrliches Kompromiß zwischen zwei Staatsnotwendigkeiten: Allgemeinheit der Teilnahme und Auslese der Befähigten. Ihre Rechtfertigung durch die zu erwartende große Mehrzahl der Fälle, in denen die zugrundeliegenden Vermutungen sich bewahrheiten. Ausnahmen müssen hier wie überall bei genereller Norm außer Betracht bleiben.

Unpopularität der Reformen kein Gegengrund. Kompensationen. Der Quietismus der untätigen Gegner des Reichstagswahlrechts birgt große Zukunftsgefahren. Die geforderte Reform bietet die Möglichkeit, ihnen zu entgehen.

Seite

X. Verhältniswahlen, Wahlkreise, Nebenbestimmungen. 94

Reine Mehrheit und die Unterdrückung der Minoritäten. Erste Abhilfsversuche durch Minoritätenvertretung. Versuche rationeller Lösung durch Proportionalwahl. Gang der Bewegung; in Deutschland erreichte Resultate. Das System der freien Listenwahl. Die Ermittlung des Quotienten am besten nach dem System d'Hondt. Verhältniswahlen und materielles Wahlrecht. Sie sind für die gewünschte Reform irrelevant, sind ganz einseitig beherrscht von der Idee quantitativer Gerechtigkeit. Innere Verbindung mit allgemeinem gleichen Wahlrecht. Mögliche Betrachtung der Verhältniswahl als Form; als solche vereinbar mit verschiedensten Systemen, namentlich auch mit Mehrstimmrecht. Vorteile einer solchen Ergänzung unserer Reform: Die wünschenswerte quantitative Gerechtigkeit wird besser gesichert. Anpassung an die tatsächlichen Verhältnisse, die durch die Existenz politischer Parteien bedingt werden. Bedeutung der gerechteren Minderheitsvertretung. Günstige Nebenwirkungen: Milderung der Gegensätze, Erziehlichkeit des Wahlgeschäfts, größere Konstanz der politischen Verhältnisse, sind wahrscheinlich. Nachteile durch die Komplikation, besonders in Deutschland. Dadurch bedingte Parteiherrschaft höchst gesteigert. Diese Nachteile potenziert in deutschem Großstaat, ohne daß dort Vorteile zur Geltung kommen können. Einzelwahl unmöglich, ebenso Listenwahl. Wirkungsmöglichkeit der Verhältniswahl in kleinem Kreise, für kommunale Wahlen, Behörden, geringe Zahl der Parteien. Wahlkreise. Möglichste Erhaltung des bestehenden Wahlverfahrens. Beseitigung der indirekten Wahl in Preußen ist wünschenswert. Öffentlichkeit der Stimmgebung mehr und mehr bedeutungslos. Kein Bedürfnis für Einführung der Wahlpflicht. Quieta non movere.

Schluß. 107

Bewußte Begrenzung vorstehender Kritik und Besserungsvorschläge. Ausgang von gegebenem Parlamentarismus. Theoretische Untersuchung kann kritische Sonde tiefer führen, Parlamentarismus selbst auf Wert prüfen. Praktisch ist Reform von dem Gegebenen aus zu konstruieren.

Einleitung.

Die Probleme der modernen Volksvertretung.

Seitdem das 19. Jahrhundert in die Verfassungen der modernen Kulturstaaten die Institution der Volksvertretung eingefügt hat, haben die damit verbundenen rechtlichen und politischen Probleme den Völkern fortdauernd neue Aufgaben gestellt. Im englischen Mutterlande des Parlamentarismus sind die Machtkämpfe, die zwischen Königtum und Parlament entbrennen mußten, zum Teil schon früher ausgetragen worden. Dennoch hat das 19. Jahrhundert auch das 1000jährige Parlament von Grund aus umgestaltet, an Stelle der vom Kontinent zunächst so wenig verstandenen streng aristokratischen Bildung, die mehr und mehr sich geltend machende Organisation der Massenherrschaft gestellt.[1]) Und wo immer der Parlamentarismus sich durchsetzen konnte, da bildet er von Anfang an das Objekt heftigen politischen Streites. Gerade der Beginn des neuen Jahrhunderts zeigt uns im Osten wie im Westen diesen in besonderer Lebhaftigkeit, und auch in Deutschland haben die letzten Jahre in steigendem Maße das allgemeine theoretische wie praktische Interesse dem Problem der Volksvertretung zugewandt. Das ist wohl begreiflich bei der Bedeutung, die dieses mächtige, im Zentrum der politischen Entscheidungen stehende Staatsorgan beansprucht, von dessen gutem Funktionieren das Gedeihen von Staat und Gesellschaft so wesentlich abhängt. Und andererseits ist es erklärlich, daß das 19. Jahrhundert die Aufgabe nicht voll bewältigt, vielmehr dem 20. ein schweres Erbe hinterlassen hat. Denn es handelt sich auf dem europäischen Kontinent um ein relativ neues Organ, das nicht als bodenständiges Gewächs mit den anderen Institutionen des Staates herangewachsen ist, sondern gegen diese sich meist durchsetzen und

[1]) Während zu Anfang des 19. Jahrhunderts 157 Abgeordnete von 84 Wählern sozusagen ernannt wurden, und 150 weitere ihre Wahl dem Einflusse von 70 Personen (den großgrundbesitzenden Lords) verdankten (G. Meyer, Das parlamentarische Wahlrecht 1901 S. 349), ist die Wählerzahl durch die 3. Reformbill von 1884 auf ca. 7 000 000, die in ziemlich gleichmäßige Wahlkreise gegliedert sind, angewachsen (Hatschek, Englisches Staatsrecht 1905 I S. 260 ff.).

behaupten mußte. War doch das alte ständische Wesen, aus dem in England gerade die parlamentarische Vertretung sich entwickelt hat, im übrigen Europa schon längst verkümmert, wo der Absolutismus es nicht gar völlig ausgerottet hatte. Als daher die in England geborene moderne Repräsentation, in der durch Frankreich vermittelten Form, den Siegeszug auch durch die deutschen Lande antrat, da trug ihre Einfügung in den überkommenen herrschaftlichen Bau des deutschen Staates den Charakter des Unorganischen. Dieses traditionslose Gebilde mußte sich durch Anpassung eine Eigenart und einen sicheren Platz auf dem fremden Boden erst schaffen. So erwuchs aus den Problemen der modernen Volksvertretung überall, und speziell in Deutschland, eine Mehrheit von politischen Einzelfragen, die gebieterisch nach Lösung verlangten.

Zunächst die Rechts- und Machtstellung der Volksvertretung im Staate. Hier bedurfte es der Abgrenzung gegen die Sphäre anderer Staatsorgane, vor allem des Staatsoberhauptes und seiner Regierung. Je nach der hier gegebenen Lösung mußte entweder die Volksvertretung zum mächtigsten Organ im Staate werden, und damit das sog. parlamentarische System Geltung gewinnen, oder das Staatsoberhaupt blieb in dem Vollbesitze der Regierungsgewalt, die durch die Volksvertretung nur eine beschränkende Bindung erfuhr. Und bei dem gemeinrechtlich herrschenden Zweikammersystem war auch im Verhältnis der auf verschiedener Basis erwachsenen Kammern ein Machtstreit zu schlichten. Endlich mußte das Verhältnis der Vertreter zu ihren Mandanten rechtlich geordnet und die Frage entschieden werden, ob die Beschlüsse jener inappellabel sein, oder die Volksstimme, in der organisierten Form des napoleonischen Plebiszits oder des schweizerischen Referendums, wie in der unorganisierten Macht der öffentlichen Meinung, mit der Möglichkeit des Mandatswiderrufs, als oberste Instanz darüber stehen sollte. Und wenn auch diese Fragen der Rechts- und Machtstellung ihre Entscheidung gefunden hatten, so blieb die kaum minderwichtige des politischen Verhaltens innerhalb dieser Rechtssphäre. Es bedurfte, wie die parlamentarische Geschichte des 19. Jahrhunderts uns beweist, der Ausbildung politischer Regeln für dieses praktische Verhalten, um die weitgehenden formalen Rechte, namentlich das Budgetrecht, deren rücksichtsloser Gebrauch das Staatsleben zum Stillstand bringen könnte, tatsächlich erträglich zu machen. Vor allem aber stellte sich gebieterisch das Problem der Bildung und Zusammensetzung des Parlaments, im Zweikammersystem also auch die Frage nach der Grundlage, aus der jeweilig die Vertretung im Oberhause wie in der Volkskammer erwachsen sollte. Die Lösungsversuche dieser Fragen, die in sich eng zusammenhängen,

bilden zu einem sehr wesentlichen Teil die innere politische Geschichte der Länder unseres Kulturgebietes im 19. Jahrhundert. Und gerade in Deutschland, wo es den neuen Mächten nicht gelang die Monarchie zu überwinden, mußte die Einpflanzung des neuen Gewächses in den alten Staatsboden besondere Schwierigkeiten bieten.

Wenn wir nun das in Deutschland heute erreichte Stadium dieser geschichtlichen Entwicklung betrachten, so zeigt sich uns im großen und ganzen folgender Zustand. In den größeren deutschen Staaten herrscht das Zweikammersystem, während die Eigenart der Reichsverfassung, abweichend von sonstigen bundesstaatlichen Vorbildern, neben Kaiser und Bundesrat nur den Reichstag als Volkskammer gestellt hat, und in einigen kleineren Staaten eine Kammer die sonst zur Bildung der ersten Kammer berufenen Elemente mit denen der Volkskammer vereinigt.[1]) Diese Kammern stehen in den Ländern des Zweikammersystems grundsätzlich auf verschiedenem Boden; während in dem „Herrenhaus", „Reichsrat", der „ersten Kammer", „Kammer der Standesherren" die Bildung und Zusammensetzung auf dem Prinzip der aristokratischen Auslese beruht, will die zweite, als die Volkskammer, dasjenige umfassender Vollständigkeit der Vertretung zur Geltung bringen. Dieser Umstand hat dazu geführt, daß, über die wichtigen rechtlichen Vorzüge, die die Volkskammer genießt, hinaus, das politische Übergewicht dieser gegenüber der ersten Kammer ein ganz bedeutendes ist. Allenthalben ist hier die Entwicklung in England mit ihrer ständigen Zurückdrängung des Oberhauses gegenüber dem Unterhause vorbildlich geworden.

Jede der Kammern ist ein Staatsorgan, d. h. ein selbständiger Willensträger, der an der Bildung des Staatswillens mitzuwirken berufen ist. Also nicht, wie eine absterbende Phraseologie auch heute noch gelegentlich behauptet, eine Vertretung des „Volkes" oder der „Gesellschaft" gegenüber dem Staate, sondern ein Teil und Organ der Staatspersönlichkeit selbst. Dadurch und durch das Grundprinzip, das fast gleichlautend in den Verfassungen dahin formuliert ist, daß jeder Abgeordnete, für die Dauer der Legislaturperiode unwiderruflich, ein Vertreter des ganzen Volkes und an Mandate und Instruktionen seiner Wähler nicht gebunden ist, erhält die moderne Volksvertretung ihren Charakter als nationale im Gegensatz zu der, gewissermaßen einen Staat im Staate bildenden, altständischen, die auf die Interessen und Instruktionen ihrer Mandanten verpflichtet war.

Dieses Staatsorgan steht als unmittelbares, keinem fremden Willen unterworfenes, neben dem Monarchen und ist an den wichtigsten Staats-

[1]) G. Meyer a. a. O. S. 243 ff.

funktionen, vor allem an der grundlegenden der Gesetzgebung wirksam beteiligt. Doch haben die in der Wiener Schlußakte programmatisch formulierten Sätze[1]) von der dem Monarchen verbleibenden Fülle der Gewalt, der gegenüber die Funktion der Volksvertretung nur eine beschränkende sein sollte, im deutschen Staate gemeinrechtliche Geltung behauptet. Namentlich der in Preußen, in den sechziger Jahren des vorigen Jahrhunderts, mit vorbildlicher Wirkung ausgefochtene Machtkampf, hat dem Prinzip des deutschkonstitutionellen Staatsgedankens, im Gegensatz zum parlamentarischen System des westlichen Europa, die Herrschaft gesichert.

Und der so allmählich erfolgten Klärung der rechtlichen und Machtverhältnisse entspricht auch die Ausbildung von ungeschriebenen Normen für das praktische politische Verhalten. Durch maßvolleren Gebrauch der fast unbeschränkt gegebenen formalen Rechte hat sich, zwischen den koordinierten Faktoren der Volksvertretung und der Regierung, ein modus vivendi gebildet, der die schweren Zusammenstöße des neuen Gebildes mit der alten herrschaftlichen Organisation immer seltener macht. Ebenso ist es den deutschen Parlamenten bisher gelungen, die drohenden Symptome des Eindringens jener neuesten Krankheit, der Obstruktion, die das Wesen des Parlamentarismus zerstören würde, siegreich fernzuhalten.

Dagegen haben die Kämpfe, die nahezu ein Jahrhundert hindurch um die Bildung und Zusammensetzung vor allem der Volkskammer geführt worden sind, anscheinend zu einer definitiven Lösung noch keineswegs geführt. Ja, gerade neuerdings ist, und zwar nicht nur in Deutschland, der Streit um die Art des Werdens dieses Staatsorgans lebhafter entbrannt denn je. Und das begreiflicherweise. Denn jedes Streben nach einer Veränderung der geschilderten Rechts- und Machtstellung, die keineswegs allgemein als ein Definitivum angesehen wird, muß in der Bildung und Zusammensetzung der Volksvertretung das geeignete Fundament zu gewinnen suchen, und andererseits werden bestimmte Formen des Werdens die von ihr geschaffene Vertretung mit innerer Logik zu erneutem Kampfe um die ganze Stellung der Institution drängen. Endlich hat die Organisation dieses Werdens, für das wir den Akt der Wahl als unwiderruflich in unsrem Staatsleben gegeben annehmen können, wie wir sehen werden, selbständige, höchst wichtige Funktionen im Gesamtmechanismus des

[1]) Wiener Schlußakte von 1820 Art. 57: „Da der deutsche Bund, mit Ausnahme der freien Städte, aus souveränen Fürsten besteht, so muß, dem hierdurch gegebenen Grundbegriffe zufolge, die gesamte Staatsgewalt in dem Oberhaupte des Staates vereinigt bleiben, und der Souverän kann durch eine landesständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden."

konstitutionellen Staates zu erfüllen. So sehen wir denn dem stets verstärkten Ansturm von links, ein zähes Festhalten an dem Überkommenen von rechts ständig begegnen. Gerade in den letzten Jahren ist der Streit besonders lebhaft geworden, und die Vertreter der Demokratisierung des Wahlrechts haben ihn mit wechselndem Glücke geführt. Nach den erzielten Erfolgen kann man fast von einer neuen Mainlinie sprechen, die den konservativern Norden von dem in der Richtung der Demokratisierung fortschreitenden Süden trennt.

Wer es nun versucht, zu dem Problem der Bildung und Zusammensetzung der Volksvertretung Stellung zu nehmen, der tut wohl daran, sich von der Wahrheit zu durchdringen, daß nirgends ein Schablonisieren weniger am Platze ist, als in dieser Frage. Es gibt kein „gutes" Wahlrecht in abstracto, sondern nur ein solches, welches für einen bestimmten Staat, und bestimmte zeitlich bedingte, soziale und politische Verhältnisse in demselben als angemessen erscheint. Es ist daher hier die Absicht, die Untersuchung auf die Verhältnisse des deutschen Großstaates, d. h. auf das Reich und den preußischen Staat, zu beschränken, wenngleich natürlich die Behandlung einer Institution, die den Kulturländern in wesentlichen Grundzügen gemeinsam ist, weitere Ausblicke notwendig macht, und manche der zu gewinnenden Erkenntnisse sinngemäße Anwendung auch auf die Lösung des Problems in anderen, vor allem den deutschen Staaten, finden können. Und hierbei rechtfertigt es die überwiegende politische Bedeutung, die die Volkskammer wie gesagt gewonnen hat, daß wir das Interesse an der Zusammensetzung der ersten Kammer in Preußen zurücktreten lassen, und neben dem Reichstag nur das preußische Abgeordnetenhaus ins Auge fassen. Freilich soll nicht verkannt werden, daß eine Reform in der Bildung der ersten Kammern in Deutschland eine selbständige, höchst bedeutungsvolle Zukunft haben mag, eine Reform, die auch den politischen Einfluß des Oberhauses verstärken kann, wenn, wie Schaeffle gesagt hat, neben „den Reliquien einer abgestorbenen Vergangenheit" auch die lebendigen Kräfte der Gegenwart darin zu erhöhter Bedeutung gelangen.

Vor allem aber mag es an der Pforte dieser mitten in den politischen Streit hineinführenden Untersuchungen nicht unnützlich erscheinen, die Kämpfer um das politische Problem unserer Volksvertretung daran zu erinnern, daß der in der griechischen Staatsphilosophie zuerst vor Jahrtausenden geprägte Name der Politik auch heute noch, trotz allen Begriffswandels, ebensowohl eine Wissenschaft, wie den praktischen Parteistreit bedeutet. Und in diesem wissenschaftlichen Geiste, der den Wert der staatlichen Einrichtungen an höheren und weiteren Staatszwecken zu messen

sucht, als sie die Tagespolitik im Auge zu haben pflegt, sei es im folgenden unternommen, die Fragen der Bildung und Zusammensetzung der Volksvertretung zu behandeln. Das spinozistische „neque ridere, neque flere, nec detestari, sed intelligere“ möge dabei als Leitstern festgehalten werden.

I. Die Faktoren der Bildung und Zusammensetzung der Wahlkammer.

Von welchen rechtlichen Faktoren hängt die Bildung und Zusammensetzung der Wahlkammer ab?

Die Summe der Rechtsnormen, die diese Bildung bestimmen, können wir unter dem Namen des Wahlrechts im objektiven Sinne zusammenfassen. Dahin gehören zunächst und hauptsächlich die Regeln über die Bildung des Wahlkörpers, d. h. die Bestimmung des Kreises der zur Anteilnahme an der Wahl Berechtigten und die Bemessung ihres Stimmgewichtes. Beides findet seinen Ausdruck in dem dem einzelnen, oder Gruppen von solchen, zugemessenen Wahlrecht im subjektiven Sinne. Dazu tritt die Gliederung des Wahlkörpers, die herkömmlich in engere räumliche Bezirke, Wahlkreise, oder personelle Gruppen, sog. Kurien erfolgt, und die, wie das heutige Reichstagswahlrecht zeigt, wo gewisse Wahlkreise bis zum Zwanzigfachen der Wählerzahl anderer umfassen, indirekt von größtem Einfluß auf das Stimmgewicht ist. Als Nebenbestimmungen dieses Wahlrechts im objektiven Sinne können wir die Normen über direkte oder indirekte Wahl, geforderte absolute oder relative Majorität, Einzel- oder Listenwahl, reine Mehrheits- oder Verhältniswahl, Geheimnis oder Öffentlichkeit der Stimmabgabe, Freiwilligkeit der Teilnahme an der Wahl oder Wahlpflicht bezeichnen. Bedeutungsvoll ist ferner die Bestimmung der Wählbarkeit, d. h. der Begrenzung des Kreises derjenigen, auf die eine gültige Wahl fallen kann; und endlich die zeitliche Wahlwirkung, d. h. die Dauer der Legislaturperiode und die Entscheidung der Frage, ob diese jeweilig Teil- oder Gesamterneuerung mit sich bringt.

Der erste Blick zeigt, daß der politische Schwerpunkt des Wahlsystems in den Normen liegt, die das subjektive Wahlrecht im beschriebenen Sinne betreffen, d. h. in der Begrenzung des Kreises der Wähler und in der direkten oder indirekten Bestimmung ihres Stimmgewichtes. Die Anforderungen des sog. passiven Wahlrechts haben sich immer mehr dem aktiven angenähert, so daß sie heute im Gegensatz zu früheren Systemen,

die den Kreis der Wählbaren durch hohen Zensus einengten,[1]) eine bedeutsame politische Wirkung nicht mehr ausüben können. Und eine Umkehr, die die Wählbarkeit wiederum beschränkte, dürfte praktisch ausgeschlossen sein. Die Privilegien erscheinen hier eben besonders schwer erträglich. Finden sie doch stets ihre Rechtfertigung nur in Vermutungen einer erhöhten Leistungsfähigkeit, die, wenn sie auch im Einzelfalle nicht zutreffend sich erweisen, bei der großen Zahl der Wähler doch eine überwiegende Wahrscheinlichkeit behalten können, während bei der kleinen Zahl der Wählbaren die unvermeidlichen Kontraste zwischen Privileg und Fähigkeit im Einzelfall besonders grell hervortreten. Es ist also hier die Absicht, die Aufmerksamkeit vor allem den Fragen des Wahlrechts in dem genannten engeren Sinne, der Begrenzung des Kreises der Berechtigten und der Zumessung der Stimmgewichte, zuzuwenden.

Welche Erscheinungsformen zeigt dieses Wahlrecht nun heute in Deutschland? Gewisse Voraussetzungen des aktiven politischen Wahlrechts sind in Deutschland als gemeinrechtlich zu betrachten: männliches Geschlecht, Besitz der Staatsangehörigkeit, Erreichung gewisser Altersstufen (Volljährigkeit oder Alter bis zu 25 Jahren), Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte, Verfügungsfähigkeit; dazu kommt der Ausschluß der im Konkurs befindlichen, oder Armenunterstützung empfangenden Personen, sowie der Militärpersonen des aktiven Heeres. Gelegentlich auch sonstige bedeutsame Beschränkungen, wie z. B. ein längerer Wohnsitz in der Wahlgemeinde, oder längerer Besitz der Staatsangehörigkeit.[2]) Auf dieser Basis scheiden sich die deutschen Wahlrechte in drei Hauptgruppen.

1. Die, welche allen Personen, die nicht durch die genannten allgemeinen Beschränkungen ausgeschlossen sind, ein gleiches Wahlrecht, in wesentlich nach der Kopfzahl bestimmten Wahlkreisen gewähren; den reinsten Ausdruck findet dies in dem allgemeinen gleichen Stimmrecht für den Reichstag, sowie den in neuester Zeit diesem nachgebildeten einzelstaatlichen Wahlrechten, z. B. in Baden und Württemberg.
2. Die, welche den Kreis der Berechtigten enger ziehen durch einen Zensus, d. h. die Forderung eines gewissen Vermögens, dessen Kriterium namentlich direkte Steuerleistung ist, z. B. Bayern, Hamburg und vor 1896 auch Sachsen.

---

[1]) Z. B. forderte die französische Charte von 1814 als Voraussetzung des passiven Wahlrechts eine direkte Steuerleistung von 1000 Frcs.; in England war für die Grafschaftsvertreter bis 1858 eine jährliche Grundrente von 600 Pfd. gefordert.

[2]) G. Meyer a. a. O. S. 243 ff.

3. Die, welche, bei Wahrung der Allgemeinheit des Wahlrechts im obigen Sinne, die Gleichheit durch Abstufung der Berechtigung nach der Größe der Steuerleistung aufheben. Vertreter dieses Systems ist vor allem das Dreiklassenwahlrecht in Preußen und seit 1896 in Sachsen.

Es sind zugleich in diesen Wahlrechtssystemen die für die Entwicklung der Vertretungsidee im 19. Jahrhundert bedeutsamsten Grundgedanken verkörpert: allgemeines gleiches Stimmrecht, Ausschließungszensus und Abstufungszensus.

II. Gerechtigkeit als Maßstab kritischer Würdigung des Wahlrechts.

Wenn wir versuchen, einen kritischen Maßstab für das Wahlrecht zu gewinnen, so ist es zunächst notwendig, sich mit einer Vorfrage auseinander zu setzen: sind wir vielleicht überhaupt dieser Mühe dadurch enthoben, daß jedes gegebene Wahlrecht an einem sein sollenden zu messen wäre, daß ein subjektiver juristischer oder ethischer Anspruch der Regierten auf eine bestimmte Form des Wahlrechts bestände?

Von zwei Seiten könnte diese Behauptung aufgestellt werden, von seiten derjenigen, die sein sollende Privilegien, welche unmittelbar zur Vertretung berechtigten, behaupten, wie von seiten der Vertreter der Anschauung, daß ein allgemeines gleiches Wahlrecht in möglichster Ausdehnung ein zwingendes Gebot der Gerechtigkeit sei.

Erstere Anschauung, die angeborene Privilegien vertritt, wie sie in den alten ständischen Bildungen ihren Ausdruck fanden, kommt heute ernstlich nicht mehr in Betracht. Eine Reminiszenz bedeutet die gelegentlich geltend gemachte Begründung des Zensus, die vom Staate eine der Steuerleistung entsprechende Gegenleistung an Privilegien fordert. Hiermit werden wir uns später auseinandersetzen. Dagegen können wir die Anschauung, daß gewissermaßen naturrechtlich das allgemeine gleiche Wahlrecht begründet sei, und wo es noch nicht eingeführt, ein Gerechtigkeitsanspruch darauf bestehe, wohl als die in weiten Kreisen herrschende Überzeugung bezeichnen. Wo sie auch nicht ausdrücklich formuliert wird, sondern in Zweckerwägungen eingehüllt erscheint, da bildet sie doch die politische Grundstimmung, aus der die leidenschaftliche Forderung nach ausgedehntem und gleichem Wahlrecht sich ergibt, wenngleich oft stillschweigend die Begrenzung auf die erwachsenen Männer als genügend

angenommen wird. Ein Blick auf den größten Teil der radikal gerichteten Tagespresse gibt tagtäglich Beispiele hierfür. Man denke nur an die kürzlich darin geführten Diskussionen der Wahlrechtsfrage für die neue russische Duma, bei der das allgemeine gleiche Stimmrecht als eine fast selbstverständliche Folgerung des Verfassungsstaates behandelt wurde. Wohl gemerkt scheide ich hier diejenigen aus, die, veranlaßt durch verschiedenste Zweckmäßigkeitserwägungen politischer Art, zu gegebener Zeit und am gegebenen Orte das allgemeine gleiche Wahlrecht für das geeignetste ansehen. Wir haben uns an dieser Stelle nur mit der Meinung auseinander zu setzen, die dieses Wahlrecht überall und jederzeit, wenigstens für unseren Kulturkreis, als eine Forderung der Gerechtigkeit, oder doch zu mindest als ein unbedingt anzustrebendes Ideal betrachtet.

Die historische Wurzel dieser Anschauung ist leicht nachweisbar: es ist das im 17. und 18. Jahrhundert zur Herrschaft gelangte Naturrecht, das, als Unterströmung auf antiker Grundlage, schon im Mittelalter lebendig war und bis in das 19. Jahrhundert hinein das juristische und politische Denken in seinen Bannkreis zwang. Mit ihm verbanden sich die Reste altgermanischer Anschauungen, über die Priorität des Individualrechts gegenüber dem Staat. Dazu traten namentlich in England und Schottland die demokratischen Gedanken der calvinistischen Kirchenverfassung, die in hartem Kampfe gegen den konfessionellen Absolutismus sich durchsetzen mußte, und von dem ursprünglichen Recht der religiösen Bekenntnisfreiheit ausging. Aus diesen Grundlagen erwuchs, im instinktiven Gegensatz gegen den Druck des absolutistischen Polizeistaats, die Vorstellung angeborener Menschen- und Bürgerrechte, die zuerst in den englischen Kolonien Nordamerikas durch bills oder declarations of rights gesetzlich festgelegt wurden, und das Vorbild der französischen déclaration des droits de l'homme et du citoyen geworden sind.[1]) Von da haben auch die deutschen Verfassungen ihre Grundrechte übernommen.

Das Naturrecht hat dann mit innerer Logik mehr und mehr die Bande abgestreift, die Hobbes, Pufendorf und andere in dem unlöslichen Unterwerfungsvertrag, der die Regierten an den Herrscher binde, ihm auferlegt hatten, und ist namentlich in der Formulierung Rousseaus, zur Rückforderung der unveräußerlichen Volkssouveränität fortgeschritten. Dabei hat es den Gedanken der angeborenen Rechte, auf die Teilnahme der Glieder des souveränen Volkes am Staate angewandt. Der Gemein-

[1]) Jellinek, Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte 1895. Derselbe: Allgemeine Staatslehre S. 369 ff.

wille dieses Volkes findet in dem Gesetz seinen Ausdruck, und jeder Bürger hat das Recht an der Bildung dieses Gemeinwillens teilzunehmen.[1]) In der Rousseau vorschwebenden unmittelbaren Demokratie soll dieses Recht seinen Ausdruck finden, durch die Teilnahme an der beschließenden Volksgemeinde selbst. Doch ringt sich in der französischen Revolution der namentlich von Sieyès formulierte, dem Großstaate angemessene Gedanke des Repräsentativsystems durch, in welchem die Teilnahme am Staate vornehmlich in dem Wahlrecht zur Repräsentation besteht.[2]) Von da ist es nur ein Schritt zu der grundsätzlichen Allgemeinheit und Gleichheit dieses Wahlrechts, wie das die Direktorialverfassung des Jahres III in Art. 20 festsetzt: chaque citoyen a un droit égal de concourir immédiatement ou médiatement à la formation de la loi.

Das Naturrecht, als Grundlage einer Staats- und Gesellschaftslehre, hat sich im 19. Jahrhundert nicht behaupten können, gegenüber der durch die historische Rechtsschule zuerst begründeten, vertieften geschichtlichen und organischen Auffassung von Recht und Staat. Auch ist im Gegensatz zu der Naturrechtslehre, die schließlich bei der Forderung der unbedingten Volkssouveränität endigte, die Erkenntnis zu einem gesicherten staatswissenschaftlichen Besitz geworden, daß es keine Idealschablone der Staatsverfassungen gibt, sondern Volksindividualität und Geschichte unter vielen möglichen Formen wählen können. Aber wie das Naturrecht ein sehr wesentlicher Faktor des Aufstiegs unserer Kultur vom Absolutismus zum Verfassungs- und Rechtsstaat geworden ist, so hat der Geist der naturrechtlichen Auffassung vielfach, freilich oft nur als halbbewußte Unterströmung, auch heute noch seine Geltung behauptet. Man denke nur an die vielberufene konstitutionelle Doktrin, mit ihrem der Geschichte und dem positiven Rechte abgewandten Anspruch auf Allgemeingültigkeit! Und dahin gehört auch die uns beschäftigende Vorstellung, von dem überall zu verwirklichenden Ideal des allgemeinen gleichen Wahlrechts, das eine Forderung der Gerechtigkeit sei.

---

[1]) Déclaration des droits de l'homme et du citoyen art. 6. La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont le droit de concourir personellement ou par leurs représentants a sa formation. Über das erste Auftreten der Idee des allgemeinen Wahlrechts in England zur Zeit der ersten Revolution, aus presbyteranischen Anschauungen heraus, und unter Verwendung naturrechtlicher Argumente, vgl. G. Meyer a. a. O. S. 22 ff.

[2]) Vgl. Rieker, Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung. S. 10 ff. (Leipzig 1893).

Enthält nun diese Idee, wie so manche, die in der naturrechtlichen rauhen Schale eingehüllt war, vielleicht doch einen Wahrheitskern? Ist in demselben Sinne vielleicht, wie gewisse Rechte, die uns unlösbar mit der Persönlichkeit des Menschen, oder doch des Staatsbürgers verbunden erscheinen, auch das Wahlrecht ein Teil dieses notwendigen Besitzes?

Die Natur des Staates, als eines die Wohlfahrt der Mitglieder bezweckenden Gemeinwesens, mag diese Natur auch noch so sehr durch eine absolutistische Herrschaftsorganisation verdunkelt erscheinen, bringt stets eine gewisse elementare Rechtssphäre der einzelnen mit sich, die der Zwangsgewalt des Staates, wie der Willkür seiner Organe Halt gebietet. Diese Rechtssphäre ist nunmehr eine derart befestigte, durch die Einrichtungen des Verfassungs- und Rechtsstaats auch formell mannigfach gesicherte, daß ihre Elemente, nach der untechnischen Auffassung des gewöhnlichen Lebens, welche erfahrungsgemäß die historische Bedingtheit, ja Zufälligkeit des Gewordenen ignoriert, als „natürliche Rechte", ihre Gewährung als Forderung der Gerechtigkeit angesehen werden. Und noch größer ist die Summe der durch unsere Kultur- und Sittlichkeitsanschauungen unbedingt geschützten Individualinteressen, die eben darum einer besonderen Befriedung als Grundrechte gar nicht mehr bedürfen. Die rechtliche Unmöglichkeit der Sklaverei, die zu achtende Heiligkeit der Familienbande, die elementare Gewissensfreiheit, Eigentum, staatlicher Rechtsschutz, gesetzliches Strafrecht und anderes mehr, bedürfen in unserem Kulturgebiet überhaupt nicht mehr ausdrücklicher Anerkennung durch Rechtssätze im technischen Sinne. Gehört in diese Kategorie vielleicht, wenn auch in bescheidenerem Maße, die elementare Anteilnahme am Staat durch das Wahlrecht? Kann irgendwie das allgemeine gleiche Wahlrecht in die Kategorie dieser „natürlichen Rechte" eingereiht werden?

Das ist unbedingt zu verneinen. Die Gesamtheit der möglichen Ansprüche des einzelnen an den Staat kann in drei große Gruppen geteilt werden:[1]) Ansprüche auf Freiheit vom Staate, auf Anerkennung einer staatsfreien Betätigungssphäre, z. B. Religionsfreiheit, Preß- und Vereinsfreiheit, Beobachtung der gesetzlichen Grenzen des Strafrechts, gemessene Dienste und Pflichten; ferner Ansprüche auf positive Leistungen des Staates im individuellen Interesse, z. B. auf Rechtsschutz und staatliche fürsorgende Verwaltungstätigkeit; endlich Ansprüche auf Teilnahme an der Herrschaftsorganisation des Staates selbst, auf dauernde Organstellung im Staate,

[1]) Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte. Derselbe: Allgemeine Staatslehre S. 379 ff.

wie auf Anteilnahme an der Berufung von Staatsorganen. Wenn wir nun die durch die „Gerechtigkeit" in dem eben erläuterten Sinne geschützten Ansprüche durchgehen, so finden wir, daß es sich da stets um Interessen des einzelnen auf Freiheit vom Staate, oder auf Leistung seitens des Staates handelt. Die ethische oder politische Norm aber, die den gesetzgebenden Staat zur Anerkennung dieser Interessen zwingt, leitet ihre Macht aus der Bedürftigkeit des Individuums her, das ohne eine solche rechtliche Sphäre seinen der Kulturentwicklung notwendigen Teilbeitrag nicht leisten könnte. Um des Individuums willen, das in der Gesamtökonomie der menschlichen Zwecke seinen gesicherten Platz als Mitarbeiter nach der Auffassung unserer Kultur, haben muß, werden diese Interessen geschützt, diese Rechte auf Freiheit vom Staate und auf Leistung seitens des Staates verliehen. Anders bei den Interessen, die, wie das zum Wahlrecht drängende, auf Teilnahme am Staate abzielen, d. h. auf Anteilnahme an der Herrschaftsorganisation des Staates selbst. Die Volksvertretung und das ihr dienende Wahlrecht sind ja Organisationen, die eine umfassende Teilnahme der Regierten am Staat in diesem Sinne bezwecken. Der beherrschende Zweck der Norm, aus der die Berechtigung auf Teilnahme sich herleitet, ist offenbar nicht das Interesse des einzelnen, sondern das Staatsinteresse. Das vom Staate verliehene Wahlrecht hat daher, wie heute in der Wissenschaft fast allgemein anerkannt wird, den Charakter nicht eines streng individuellen Rechtes, sondern ganz überwiegend den einer öffentlichen Funktion. Die Berücksichtigung des subjektiven Interesses der einzelnen erscheint nur als Reflex der Fürsorge, für die Interessen des Staates. Damit der Staat die ihm obliegenden Funktionen erfüllen könne, mag ein gewisses Maß von Anteilnahme weiterer Kreise der Regierten an der Herrschaftsorganisation unter bestimmten Kulturvoraussetzungen gefordert sein, überall aber kann das Individualinteresse auf Teilnahme am Staat nur insoweit Berücksichtigung beanspruchen, als es in Zweckbeziehung zu dem hier allein entscheidenden Staatsinteresse steht. Erst wo diese Voraussetzung erfüllt ist, setzen Gerechtigkeitsvorstellungen ein, und zwar quantitative, in der Richtung einer Ausdehnung wirkende, des Inhalts, daß das dem Staatsinteresse gleich dienliche auch in gleicher Weise berücksichtigt werde, sowie qualitative, beschränkend wirkende, die verlangen, daß Ungleiches nicht gleiche Wertung finde. Aber zuerst ist das Vorhandensein dieser Zweckbeziehung zum Staatsinteresse darzutun, und eine Nichtberücksichtigung wird, wenn und soweit das Gemeininteresse es fordert, ebensowohl zulässig sein, wie eine Ungleichheit in der Berücksichtigung. Und das entspricht durchaus der Logik unseres gesamten

Staatsbaues, der uns die größten Ungleichheiten in der Teilnahme am Staate zeigt, von dem an der Spitze des Staates stehenden Herrscher, bis zu den in der äußersten Peripherie wirkenden Unterorganen.

Somit ist die Gerechtigkeit eines bestimmten Wahlsystems, speziell die des allgemeinen gleichen Wahlrechts, als unbedingter kritischer Maßstab nicht zu verwenden, wir werden einen solchen vielmehr aus Zweckerwägungen gewinnen müssen, die uns das dem Staate Dienliche zeigen. Deshalb wird die kritische Frage, die an jedes Wahlsystem zu stellen ist, dahin lauten, ob es sich als geeignet erweist, dem Staatsinteresse dadurch zu dienen, daß es die in der Gesamtökonomie des staatlichen und sozialen Lebens ihm zufallenden besonderen Funktionen befriedigend erfüllt. Ein Gebot der Gerechtigkeit wird es dann allerdings sein, die etwa notwendige Differenzierung der Teilnahme nach der Tauglichkeit für den Staat zu bemessen, und Gleiches gleich und das vor dem Staate Ungleiche ungleich zu behandeln. Freilich wird dieses Ideal qualitativer Gerechtigkeit nie voll zu erreichen, das praktische Ziel vielmehr nur sein können, der sich als politisch zweckmäßig erweisenden Institution die Tendenz qualitativer Gerechtigkeit einzupflanzen.

Wir werden also, um zu befriedigenden Erkenntnissen zu gelangen, ausgehen müssen von den Zwecken der Gesamtinstitution der modernen Volksvertretung, sodann die besondere Funktion des Wahlrechts in dieser Zweckreihe aufsuchen, um daraus einen Anhalt zu gewinnen für die Anforderungen, die an die Gestaltung des Wahlrechts zu stellen sind.

III. Die Zwecke der Volksvertretung und die Funktionen des Wahlrechts.

Wir haben gesehen, daß die Volksvertretung ihrem rechtlichen Charakter nach ein Staatsorgan ist, welches sich äußerlich als ein Kollegium von Vertrauensmännern der Regierten darstellt. Aber auf den ersten Blick unterscheidet sich dieses Organ sehr wesentlich von den anderen Organen des obrigkeitlichen Staates, durch die eigenartige Stellung, die es in dem Gesamtverhältnis von Staat und Gesellschaft einnimmt. Wenn wir den Staat kurz, als die alles überragende Herrschaftsorganisation innerhalb des Staatsvolkes, beschreiben können, so ist die Gesellschaft der Inbegriff der natürlichen und willkürlichen Verbände, und der durch eine gewisse Kultur zur Einheit verbundenen Individuen. Die Gesellschaft steht unter dem Staate und innerhalb desselben, greift aber in ihren Betätigungen

und Verzweigungen über die Staatsgrenzen hinaus. Staat, Gesellschaft, Individuum leisten die ihrer Eigenart entsprechenden Teilbeiträge zu den Zwecken der Menschheit, in denen sie ihr einheitliches Ziel finden sollen. Der Staat entnimmt nun der Gesellschaft die ihm nötigen Willensträger, die Organe, durch die er will und handelt, sowohl Individuen wie auch Verbände, die wiederum durch Individuen tätig werden. Diese Organe aber hat der herrschaftliche Staat mehr und mehr von der Gesellschaft losgelöst, und sich eine eigene Hierarchie der Berufsbeamten zur Erfüllung seiner Aufgaben gebildet. Konnte er dadurch auch in intensiverer Weise die Förderung seiner Zwecke pflegen, so mußte er andererseits der bedeutungsvollen Mitarbeit staatsbildender gesellschaftlicher Kräfte allzu sehr entbehren. Und die Gesellschaft konnte dauernd auf die Anteilnahme an dem Gemeinwesen des Staates nicht bereitwillig verzichten, ihre Interessen drängten gebieterisch dahin, wirksamen Einfluß auf das Staatsleben, dessen Schauplatz und Objekt sie darstellt, zu gewinnen. Das Resultat dieser Bedürfnisse und dieses Strebens ist der heutige konstitutionelle Staat, der diese Forderungen von Staat und Gesellschaft nach gegenseitiger Durchdringung, in der Peripherie durch ausgedehnte Selbstverwaltung, in dem Zentrum durch die Volksvertretung in organisierter Form befriedigt. Der Sinn dieser Institutionen ist, daß die lebendigen und staatsbildenden Kräfte der Gesellschaft außerhalb der Amtshierarchie zur Geltung kommen sollen.

Aus diesem politischen Gedanken heraus ergeben sich die Zwecke der Volksvertretung. Sie werden nach der besonderen staatlichen und gesellschaftlichen Umgebung, und nach der historischen Eigenart des Staates und der Gesellschaft, in der sie zu funktionieren haben, eine individuelle Färbung annehmen müssen: Die Zwecke der Volksvertretung werden anders geartet sein, wo sie neben dem mit Machtfülle ausgestatteten Monarchen steht, als dort, wo sie als mächtigstes Organ das gesamte Staatsleben beherrscht; anders gefärbt sein da, wo sie in jahrhundertelangem organischem Wachstum sich ausgebildet hat, als da, wo sie wie ein fremder Tropfen in den Blutkreislauf des Staates eingetreten ist. Wenn also hier versucht werden soll, die Zwecke der deutschen Volksvertretung aufzuzeigen, so geschieht das in dem Bewußtsein, daß eine anders geartete staatliche und gesellschaftliche Umwelt das Bild vielleicht in wichtigen Zügen ändern müßte.

Es ist nun selbstverständlich, daß die Zwecke, die die Institution der Volksvertretung in dem Staats- und Gesellschaftsleben zu erfüllen hat, nicht identisch sein müssen mit den Absichten, die die Schöpfer dieser Einrichtung bei ihrer Einfügung in den Staatsbau verfolgt haben. Gerade

hier wird vielmehr der Satz von dem Eigenleben der einmal geschaffenen Institution Geltung haben, das sie weitab von dem ursprünglich Gewollten und darüber hinaus notwendig führen muß. Und so wird denn die Methode, um zu einer richtigen Einsicht in diese Zwecke zu gelangen, darin bestehen, daß wir dieselben aus den tatsächlichen Funktionen der Volksvertretung ablesen, die übereinstimmend an diese Einrichtung gestellten Anforderungen in Rechnung ziehen, und die sachlich für sie nach ihrer Eigenart gegebenen Möglichkeiten ins Auge fassen.

Danach werden wir wohl vier Hauptzwecke formulieren können, in die alle Funktionen dieses Instituts im heutigen deutschen Staate schließlich einmünden müssen.

1. Das Interesse des Staates, die Schätze staatlichsozialer Einsicht und patriotischen Wollens der Regierten, die die Auslese durch den berufsmäßigen Staatsdienst ungenützt läßt, der Lösung der Staatsaufgaben dienstbar zu machen. Wir wollen dies als die Befriedigung des Ratsbedürfnisses des Staates gegenüber der Volksvertretung kurz bezeichnen.
2. Das Interesse der Regierten auf aktive Anteilnahme an dem Staate selbst, der ja aus der reinen Herrschaftsorganisation wieder zu einem Gemeinwesen geworden ist, in dem die erste Bürgerpflicht nicht mehr nur die „Ruhe" ist; das Interesse der Regierten, *ihre* Formulierung des Gemeininteresses, neben der des Monarchen und der von ihm abhängigen Organe, zur Geltung zu bringen: kurz gesagt, das Bedürfnis der Regierten am Staate teilzunehmen durch ein von ihnen berufenes, unabhängiges und mächtiges Organ.
3. Das aus der Geschichte des absoluten Staates erklärliche Bedürfnis der Regierten, in einem besonderen mächtigen Staatsorgan Vertretung ihrer Interessen sowie Schutz zu finden gegen mögliche Übergriffe der herrschaftlichen Organe, und zugleich diese letzteren dadurch einer öffentlichen Kontrolle zu unterstellen. Die Volksvertretung soll also zugleich Interessenvertretung, Schutz- und Kontrollinstanz sein.
4. Das Bedürfnis des Staates, die Staatsfreudigkeit der Regierten durch eine Befriedigung dieser ihrer legitimen Wünsche zu befestigen und zu heben, und zugleich, durch die würdige Behandlung der Staatsangelegenheiten vor der breiten Öffentlichkeit, eine politisch erziehliche Wirkung auf die dem aktiven Staatsleben sonst fremden Bevölkerungsteile auszuüben.

Alle möglichen Aufgaben der Volksvertretung dürften in einem dieser Zwecke ihr Endziel finden. Ob und wie weit sie erreicht werden, wird

von der zweckentsprechenden Gesamtorganisation des Instituts abhängen: d. h. nach dem oben Gesagten von der richtig geordneten Rechts- und Machtstellung; der Beobachtung geeigneter Regeln des praktischen Verhaltens innerhalb dieser Stellung seitens der koordinierten Staatsorgane, der Vertretung selbst, wie der einzelnen Vertreter; endlich von der Art, wie die Vertretung gebildet und zusammengesetzt sein wird.

Wenn wir nun in Verfolgung unseres besonderen Zieles uns fragen, welche spezielle Funktion dem Wahlrecht, d. h., wie hier wiederholt werden mag, vor allem den Normen über die Begrenzung des Kreises der Berechtigten und der Festsetzung ihres Stimmgewichtes, hierbei zufällt, und was das Wahlrecht hierzu leisten kann, so wird sich ein tiefgreifender Einfluß seiner Gestaltung in mehrfacher Hinsicht ergeben:

Vom Wahlrecht wird es sehr wesentlich abhängen, ob von der Vertretung im ganzen, und den einzelnen Vertretern im besonderen, ein Verhalten erwartet werden darf, das in der Richtung dieser Zwecke liegt. Einmal wird der durch das Wahlrecht konstituierte Wahlkörper die Tendenz haben, die Vertretung zu seinem Abbild zu machen, sowohl was die Fähigkeit zu einem zweckentsprechenden Handeln, wie auch den Willen hierzu angeht; sie wird im allgemeinen, begreiflicherweise, Fleisch von seinem Fleisch und Blut von seinem Blute sein. Aber darüber hinaus determiniert er auch sehr wirksam ihr ganzes politisches Verhalten durch den Akt der Wahl. Diese ist erfahrungsgemäß nicht die Bestimmung eines Vertrauensmannes, der im Sinne der Verfassungen, „frei von Mandaten und Instruktionen", nach eigenen, ungebundenen Zweckerwägungen zu handeln hätte, sie ist vielmehr diejenige eines auf demselben Parteiboden stehenden Gesinnungsgenossen, und geschieht auf Grund eines Parteiprogramms, das der Kandidat sich zu eigen macht. In diesem Programm sind regelmäßig die Grundlinien des politischen Verhaltens während der Legislaturperiode deutlich gezogen, so daß ein jeder sich ein recht klares Bild von der zu erwartenden Stellungnahme des Abgeordneten, selbst gegenüber erst später auftauchenden Fragen, machen kann. Wie groß ist z. B. der Kreis der politischen Fragen, bei denen es von vornherein sozusagen feststeht, welche Stellung die Angehörigen einer bestimmten politischen Partei einnehmen werden! Und wenn auch der erwähnte Satz der Verfassungen von der Freiheit des Abgeordneten seine volle juristische Geltung hat, so wird doch die Bindung durch das Parteiprogramm, worauf die Wahl erfolgt, als eine ethisch politische Verpflichtung aufgefaßt. Sie ist als solche höchst wirksam mit den gesellschaftlichen Sanktionen, die in der Anschauung von den Erfordernissen des politischen Anstands ihre Wurzel

haben, geschützt. Der Wahlkörper, der einen Vertreter mit dem Parteiprogramm entsendet, erteilt diesem durch den Akt der Wahl gewissermaßen ein ethisches Generalmandat, während der Dauer der Wahlwirkung seine Tätigkeit entsprechend diesem Programm zu gestalten, sowohl was die Richtung angeht, die der Entwicklung des Staates selbst gegeben werden soll, wie auch in bezug auf die im Staate zu vertretenden Interessen der Regierten. Der Akt der Wahl enthält also tatsächlich die Entscheidung über einen in seinen Umrissen entworfenen Gesamtplan der Staatstätigkeit für die Dauer der Legislaturperiode.[1]) Dieser Gesamtplan ist gewiß nicht überall subjektiv im Bewußtsein des einzelnen Wählers, er ergibt sich aber objektiv aus den Anforderungen, die an den Kandidaten durch die maßgebenden Wortführer gestellt werden, und auf die er sich durch sein Programm politisch verpflichtet. Jede Stimme, auch des politisch nur halb bewußten Wählers, bedeutet ein Schwergewicht in der Wagschale zugunsten der Geltung dieses Programms. Es setzt sich zwar häufig zusammen aus heterogenen Bestandteilen, die den Wünschen verschiedener Gruppen gerecht werden sollen, damit diese lex satura jedem etwas bringe. Aber regelmäßig ist auch für den einzelnen Wähler eine mehr oder weniger deutliche und spezialisierte Vorstellung von diesem Programm bestimmendes Motiv der Richtung seines Wahlakts. Von der Qualität des Wahlkörpers wird es also sehr wesentlich abhängen, ob wir von ihm erwarten dürfen, daß er in der Richtung der wahren Staats- und Gesellschaftsbedürfnisse durch den programmatischen Wahlakt die Wege weist, von ihr wird auch die zu erwartende politisch erziehliche Wirkung sehr wesentlich bedingt werden, schon durch die Art, wie die ganze Wahlvorbereitung im sogenannten Wahlkampf sich vollzieht. Und das Wahlrecht ist es, das diese bedeutungsvolle Qualität des Wahlkörpers und damit letztlich der Vertretung bewirkt, soweit überhaupt in dem gegebenen Volke jene politisch wertvollen Eigenschaften vorhanden sind, indem es den Kreis der Berechtigten begrenzt und ihren Stimmen das Schwergewicht gibt.

---

[1]) Das scheint Jellinek, Das Pluralwahlrecht und seine Wirkungen (Dresden 1905 S. 8 ff.), zu verkennen, wenn er der politischen Begabung bei Wahlen nur die Möglichkeit zuschreibt, „zwischen einer geringen Zahl von Kandidaten den tauglichsten auszusuchen", und wenn er (S. 7) etwas zu nüchtern juristisch die Wahl als „Ernennung eines Mannes zum Mitgliede eines parlamentarischen Kollegiums beschreibt". Diese Auffassung wird der politischen Bedeutung des doch als die Regel sich darstellenden Verhältnisses, zwischen den politisch interessierten Wählern und den mit gebundener Marschroute entlassenen Gewählten, nicht gerecht.

Neben dieser indirekten Funktion, welche das Verhalten der Vertreter determiniert, und damit wesentlich darüber entscheidet, ob die Institution der Volksvertretung jene Zwecke tatsächlich erreicht, wird das Wahlrecht aber auch eine direkte innerhalb dieser Zweckreihe auszuüben haben. Seine Ausdehnung oder Beschränkung, seine Gleichheit oder Abstufung wird das Maß bestimmen, in dem das Bedürfnis der Regierten nach Teilnahme am Staate, nach quantitativer und qualitativer Gerechtigkeit in dieser Teilnahme, und nach möglicher Geltendmachung ihrer Interessen im Staate Befriedigung findet. Davon wird auch zugleich sehr wesentlich abhängen, ob und wie weit die Staatsfreudigkeit bei ihnen verbreitet wird.

Welche Anforderungen an die Gestaltung des Wahlrechts können wir nun wohl aus diesen ihm obliegenden wichtigen Aufgaben herleiten?

IV. Die Anforderungen an das Wahlrecht.

Wie wir sahen, wird von der Gestaltung des Wahlrechts, das die Vertretung zu einem Abbild des Wahlkörpers macht, und den einzelnen Vertretern eine gebundene Marschroute anweist, das zweckentsprechende Verhalten dieser Vertretung, und damit die Erreichung der gewünschten Ziele ganz wesentlich abhängen. Die Formen, in denen dieses Verhalten der Vertretung sich äußert, sind sehr mannigfache: individuelles Handeln der Vertreter und kollektives der Vertretung finden ihren Ausdruck in Beschlüssen, Reden, Resolutionen, Adressen, Interpellationen usw. Sie alle aber haben ihre formale Einheit darin, daß sie entweder das Tun eines Staatsorgans bedeuten, oder die Einwirkung auf das Tun der Vertretung selbst, oder anderer Staatsorgane, bezwecken. Überall handelt es sich also darum, den Staatswillen, als dessen gegebenen und sein sollenden Inhalt wir das Gemeininteresse ansehen, zu bilden, oder wie wir es ausdrücken können, das Gemeininteresse in einer konkreten politischen Situation zu formulieren. In fast allen Einzelfällen sind verschiedene Auffassungen dieses Gemeininteresses möglich, die aus der verschiedenen Grundanschauung, wie auch aus verschiedenen Zweckerwägungen, je nach den Umständen hervorgehen können. Jede von diesen mag subjektive Berechtigung haben, während eine Einsicht in die objektive Richtigkeit dem Menschengeiste versagt ist. Der Weg zu den Endzwecken des Staatslebens, an deren Wert wir glauben, den wir aber nicht erweisen können, wird uns nur durch angenommene Hilfsziele vermittelt, und selbst die Straße zu diesen bietet so viel Unberechenbares und so viele Abwege, daß eine Entscheidung unter den gegebenen Möglichkeiten oft mehr Sache des

Glaubens als des Wissens ist. Der Sinn des im konstitutionellen Staate geschaffenen Nebeneinanders oberster Organe geht nun dahin, die subjektive Formulierung des Gemeininteresses durch die Regierten, neben der des Herrschers und seiner Organe, im Staate zur Geltung zu bringen, und damit eine größere Wahrscheinlichkeit für die Richtigkeit der sich durchringenden Entscheidung zu schaffen. Wie nun die Staatsverfassung bestrebt ist, durch mannigfache Garantien der Auswahl und Vorbildung der Staatsorgane, die Wahrscheinlichkeit für die Richtigkeit ihrer Entscheidungen zu erhöhen, so erscheint es auch als eine vom Staatsinteresse gebotene Forderung, daß diese Formulierung der Regierten, der die Vertretung Ausdruck und Gewicht verleihen soll, möglichst dem richtigen, dem wahren Gemeininteresse angenähert sei. Bei dem Fehlen eines objektiven Maßstabs kann diese Garantie nur in ähnlicher Weise wie für die anderen Organe darin gegeben sein, daß es eine geistige Auslese sei, die hierzu berufen wird, und daß so die der Gesamtheit der Regierten bestmögliche Formulierung ihren Ausdruck finde. Das wird abhängen von der Einsicht der Vertreter und von dem bei ihnen vorhandenen guten Willen, dieser Einsicht entsprechend sich praktisch zu verhalten. Welche Art der Einsicht und des Wollens ist nun aber gefordert?

Das Gemeininteresse umfaßt zunächst das Staatsinteresse im engeren Sinne, d. h. das auf die Erhaltung und Fortbildung des Staates selbst Bezügliche. Daneben aber auch im weitesten Sinne soziale, in der Richtung des Gemeininteresses liegende Bedürfnisse, die der Staat als eine Wohlfahrtsanstalt sich zu eigen macht. Das mögliche Höchstmaß staatlichsozialer Einsicht und eines patriotisch ethischen Wollens der Vertreter, das jener Einsicht entspricht, ist also unbedingt gefordert, wenn anders die Vertretung ihre spezifische Aufgabe richtig lösen soll. Eine gewisse Unterstützung erfährt dieser auf das Gemeininteresse zu richtende Wille schon durch die, in der Rechtsstellung der Vertreter gegebenen, negativen Garantien, die Unabhängigkeit gegenüber der Regierung und dem Gesinnungswandel der Wähler, wie auch durch die tatsächlichen Verhältnisse, die bei der außerordentlichen Mannigfaltigkeit der Staatsaufgaben nur sehr selten das Eigeninteresse des Vertreters mit dem Gemeininteresse direkt in Konflikt bringen. Einen positiven Einfluß in dieser Richtung kann aber, bei der durch die Wahl stattfindenden Auslese, nur die Gestaltung des Wahlrechts haben, wenn dadurch der Wahlkörper derart organisiert ist, daß die Wahrscheinlichkeit entsteht, es werde das in der Gesamtheit der Regierten vorhandene Höchstmaß staatlichsozialer Einsicht und patriotisch-ethischen Wollens sein Abbild in der Vertretung finden und das politische

Verhalten dieses Staatsorgans durch die Auswahl der Personen und den geschilderten programmatischen Charakter der Wahl, in der Richtung jener Einsicht und Gesinnung determiniert werden.

Es wird also auf Grund dieser Erwägungen, im Interesse jenes Ratsbedürfnisses des Staates, die Anforderung an das Wahlrecht zu stellen sein, den Wahlkörper so zu gestalten, daß das Höchstmaß der in der Gesamtheit der Regierten vorhandenen staatlichsozialen Einsicht und patriotischer Staatsgesinnung, in dem Akte der Wahl den Ausdruck finden kann, und damit ein von dieser Einsicht und Gesinnung getragenes Verhalten der Vertretung wahrscheinlich wird. Damit erscheint auch zugleich die Erreichung des erwähnten erziehlichen Nebenzweckes der Institution am besten gesichert. Denn der Ausdruck, den diese Einsicht und Gesinnung in dem Handeln der Volksvertretung findet, wird auch zugleich die besten Garantien dafür gewähren, daß das von ihr vor den Augen des eigenen Volkes gebotene Schauspiel die gewünschte politischerziehliche Wirkung ausübe.

Das Wahlrecht wird ferner die Aufgabe haben, die erwünschte Befriedigung der Regierten durch einen angemessenen Umfang, den es dem von ihm begrenzten Wahlkörper und damit der Teilnahme am Staat gibt, zu erwirken. Dieser Umfang ist natürlich nicht a priori zu bestimmen, sondern nach den gegebenen Staats- und Kulturverhältnissen. Wenngleich wir nun einen absoluten, sei es rechtlichen, sei es sittlichen Anspruch auf diese Teilnahme ablehnen mußten, so bleibt doch unter den heutigen Verhältnissen, die die breiten Massen dem politischen Leben unwiderruflich zugeführt haben, die Anforderung an das Wahlrecht der Volkskammer bestehen, daß es den politisch Mündigen in möglichster Vollständigkeit irgendeinen Anteil an der Vertretung gewähre, wenn anders der Zweck, die Regierten zu befriedigen und ihnen das Gefühl der Zugehörigkeit zum Gemeinwesen zu geben, erreicht werden soll. Und, soweit das Maß der zu gewährenden Teilnahme in Frage kommt, setzen auch zugleich zwingende Gerechtigkeitsvorstellungen ein, quantitativer und qualitativer Art, dahingehend, daß das Gleiche gleich behandelt werde, daß Ungleichheiten nur in dem Bedürfnisse des Staates selbst ihre Rechtfertigung finden können und sollen, aber auch, daß vor dem Staate Ungleiches nicht gleich behandelt werde.

Das Wahlrecht wird ferner so zu gestalten sein, daß, soviel es an ihm liegt, die Regierten ihre Volksvertretung als eine wahre Vertretung ihrer Interessen, als eine vertrauenswürdige Schutz- und Kontrollinstanz ansehen, d. h. sich in ihren Interessen wirklich vertreten fühlen. Die zu

erstrebende möglichste Vollständigkeit der Vertretung dieser Interessen wird freilich, bei der notwendigen beschränkten Zahl der Vertreter und der fast unübersehbaren Menge der nach Vertretung verlangenden Bedürfnisse, nur in großen Zügen möglich sein. Die Aufgabe des Wahlrechts ist es daher, den Wahlkörper so zu gestalten, daß die notwendige Auslese unter diesen Interessen möglichst gerecht, d. h. nach ihrem staatlich-sozialen Schwergewicht und mit Bevorzugung der gemeinsamen Interessen, erfolge.

Endlich dürfen wir nicht vergessen, daß die Vertretung ein Staatsorgan ist, berufen mit den anderen historisch gegebenen, durch planvolles Zusammenwirken dem Gemeininteresse zu dienen. Der Inbegriff von Normen, die das Wahlrecht bilden, aus dem die Vertretung hervorgeht, wird daher mit den allgemeinen Grundnormen des Staatsbaues in einer gewissen Harmonie stehen müssen. So wird es ebensowenig ganz ohne Rücksicht auf die Grundelemente der sozialen Gliederung gestaltet werden dürfen, wie es nicht einen gefährlichen absoluten Gegensatz zu der Stellung der gleichgeordneten obersten Staatsorgane, im monarchischen Staat also gegen die Monarchie bilden darf.

Wenn wir diese, aus den Zwecken der Volksvertretung hergeleiteten Anforderungen an das Wahlrecht in ihrer Gesamtheit betrachten, so zeigt sich, daß sie miteinander in einem gewissen Ausschließungsverhältnis stehen: Das Höchstmaß der staatlich-sozialen Einsicht und patriotischer Staatsgesinnung, wie das Ratsbedürfnis sie fordert, wird sich stets nur bei einer Auslese finden, während die gewünschte Befriedigung der Regierten nur bei weit ausgedehnter Vollständigkeit der Teilnahme zu erwarten ist; das Bedürfnis des Staates nach Pflege seiner Interessen wird mit der Vertretungsbedürftigkeit sozialer Sonderinteressen in stetem Widerspruch stehen; die genossenschaftliche Staatsauffassung, die in der Volksvertretung ihren Ausdruck findet, wird stets einen Gegensatz zu der herrschaftlichen sonstigen Staatsorganisation bilden.

So wird sich denn praktisch ein Ausgleich als notwendig ergeben, ein Kompromiß zwischen den einander negierenden absoluten Ansprüchen. Doch wird stets das beherrschende Prinzip sein und bleiben müssen, daß die Vertretung in erster Linie um des Staates willen da ist und daß daher auch, im Zweifel, bei der Gestaltung des Wahlrechts die staatlichen Interessen den Vorrang beanspruchen können. Wir dürfen vielleicht unter den erwähnten Anforderungen an das Wahlrecht eine Reihenfolge konstruieren, die dem notwendigen Kompromiß das Gepräge geben und deren bestimmendes Motiv die Auffassung des Wahlrechts als einer poli-

tischen Funktion sein muß. An erster Stelle steht das Bedürfnis des Staates nach möglichster Geltung der Staatsgesinnung und Einsicht und Vermeidung allzu greller Disharmonie mit den Grundlagen des Staats- und Gesellschaftslebens; sodann reiht sich an das Interesse der Regierten auf Teilnahme am Staate, auf Geltung ihrer Formulierung des Gemeininteresses, Vollständigkeit und Gerechtigkeit dieser Teilnahme; erst danach werden die vertretungsbedürftigen Sonderinteressen, soweit möglich, vollständige und gerechte Vertretung verlangen können. Das Kompromiß wird von jedem dieser Ansprüche ein Element bringen müssen, so aber, daß es namentlich durch die Forderungen der Staatsvernunft den character indelebilis erhält.

Welches Urteil können wir nun über das Wahlrecht im Reiche und in Preußen, gemessen an den vorstehenden Anforderungen, fällen, sind die herrschenden Wahlrechte geeignet jene Funktionen in dem Organismus des deutschen Staates befriedigend zu erfüllen? Es gilt hierbei sich auseinander zu setzen mit dem Prinzip des allgemeinen gleichen Wahlrechts, der besonderen Verwirklichung desselben durch die Reichsverfassung und das Reichswahlgesetz, sowie mit der Idee des Zensus, sowohl als Ausschließungszensus, wie in der Ausführung des preußischen Dreiklassenwahlsystems, als Abstufungszensus.

V. Das allgemeine gleiche Wahlrecht.

Das Prinzip der gleichen Teilnahme der Bürger an der Staatsherrschaft hat bereits im klassischen Altertum, auf griechischem Boden, seine vorbildlichen Erfolge gefeiert. Die unmittelbare Demokratie Athens wird mehr und mehr von diesen Tendenzen beherrscht, die schließlich sogar in der Ämterverlosung und der Bezahlung der Bürger für die Teilnahme an der Versammlung und am öffentlichen Schauspiel wunderlichen Ausdruck finden. Und ebenso sucht sich die Macht der großen Zahl in der Demokratisierung der römischen Komitien zur Geltung zu bringen. Freilich trägt bei näherer Betrachtung der sozialen und staatlichen Verhältnisse die antike Demokratie, die nur unter der Minderzahl der vollberechtigten Bürger Gleichheit der Rechte anstrebte, während die großen Arbeiterheere der Sklaven von allen politischen Rechten ausgeschlossen waren, immerhin ein sehr aristokratisches Gepräge. Dem aristokratischen Mittelalter, das überall die Stimmen wägt und nicht zählt,[1]) ist diese Grundanschauung fremd:

[1]) Erst die goldene Bulle von 1356 legt bei der Königswahl das Majoritätsprinzip grundgesetzlich fest. Auch bei den Wahlen zum englischen Parlament findet dieser Grund-

In feste hierarchische Grenzen sind die ständisch gegliederten Volksgruppen gebannt. Diese ständischen Schranken werden nun vom Absolutismus zuerst gelockert, indem er über allen die gleiche Staatsherrschaft begründet, und unter dem Drucke der französischen Revolution schließlich völlig gesprengt. In ihren Beziehungen zum Staate sind nunmehr alle Untertanen unmittelbare Staatsbürger geworden. Wir haben oben (Kapitel 2) gesehen, daß die dem Naturrecht und dem angelsächsischen Presbyterianismus, namentlich auf nordamerikanischem Boden entsprossenen Gedanken, angeborener und vorstaatlicher Individualrechte, in der französischen Revolution mit der Volkssouveränität sich verbanden und in der grundsätzlichen Forderung allgemeiner gleicher Teilnahme am Staate durch das Wahlrecht endigten. Freilich ist der Sieg des revolutionären suffrage universel et égal zunächst nur ein ephemerer. Nach dem napoleonischen kaum verschleierten Absolutismus, stützt sich die Charte von 1814 wiederum auf ein höchst gesteigertes Zensussystem,[1]) und auch durch die Julimonarchie von 1830 wird dieses nur in etwa gemäßigt.[2]) Die neue belgische Musterverfassung von 1831 übernimmt den Zensus[3]) und ebenso behaupten sich in England[4]) die auf die Besitzweise und historische Wahlkreiseinteilung gestützten Beschränkungen lange mit großer Zähigkeit. Da gewinnt 1848 das allgemeine gleiche Stimmrecht in Frankreich den definitiven Sieg, gegenüber Guizots, durch den Zensus engbegrenztem pays légal, und tritt nun seinen Eroberungszug durch die Lande unseres Kulturgebietes an. Seine Kraft entnahm der Gedanke, neben der erwähnten historisch theoretischen Begründung durch die Postulate der Volkssouveränität, vornehmlich den veränderten sozialen Verhältnissen, die mit der Großindustrie auch eine politisch immer schwerer ins Gewicht fallende, zahlreiche Fabrikbevölkerung geschaffen hatten, die stürmisch nach Anteilnahme am Staat verlangte.[5]) Die zum Bundesstaat gewordene schweizerische Eidgenossenschaft nimmt das System auf, und verstärkt seine Macht, unter gleichzeitiger Schwächung des Repräsentativsystems, durch die unmittelbare direkte Volksgesetzgebung. Dagegen bedeutet

satz erst 1429 rechtliche Anerkennung. Vgl. G. Meyer, Das parlamentarische Wahlrecht, Berlin 1901, S. 17.

[1]) Das aktive Wahlrecht war an das Alter von 30 Jahren und eine direkte Steuerleistung von 300 Fr. gebunden (Charte Art. 36). Danach waren nur ca. 90 000 Personen wahlberechtigt. G. Meyer a. a. O. S. 95.

[2]) Nach dem Gesetz vom 19. April 1831 waren Voraussetzungen des Wahlrechts das Alter von 25 Jahren und eine direkte Steuerleistung von 200 Fr.

[3]) G. Meyer a. a. O. S. 139.

[4]) G. Meyer a. a. O. S. 345 ff.

[5]) G. Meyer a. a. O. S. 156.

das napoleonische Plebiszit, welches die an das Volk zu richtende Frage ganz in die Hand des Kaisers legt, wenn es auch theoretisch das Prinzip der Volkssouveränität anerkennt, praktisch nur eine Zurückdrängung der Macht der Volksvertretung. Auch in England hat die Ausdehnung des Wahlrechts sich immer mehr dem allgemeinen gleichen Stimmrecht angenähert, und es scheint nur eine Frage der Zeit, daß es ganz darin aufgeht.[1])

In Deutschland ist die Idee zuerst mächtig mit der revolutionären Bewegung des Jahres 1848 eingedrungen und hat in dem Wahlgesetz, das am 12. April 1849 in der Paulskirche papierenes Leben erhielt, zuerst feste Form gewonnen.[2]) Im Norddeutschen Bunde und Deutschen Reiche hat sodann das allgemeine gleiche Wahlrecht in der Gestalt, die ihm das Wahlgesetz vom 31. Mai 1869 gegeben, dauernde Stätte gewonnen. Freilich waren es bekanntlich allgemein politische Gründe, die mit der Idee der Vertretung wenig zusammenhingen, welche ihm hier die Herrschaft gesichert haben: seine Annahme, die zunächst einen politischen Schachzug in dem Kampfe mit Österreich um die Vorherrschaft in Deutschland und den Gewinn der liberalen öffentlichen Meinung bedeutete, wurde allerdings dem leitenden Staatsmann wohl erleichtert, durch die bitteren Erfahrungen, die er in den vorausgehenden Jahren des preußischen Konflikts. mit dem Zensusparlament gemacht hatte. Er berief sich bekanntlich bei der Verteidigung des neuen Wahlsystems ausdrücklich darauf, daß bisher ihm ein besseres nicht bekannt geworden: „Ich habe nicht einmal kursorisch ein anderes Wahlgesetz diesem gegenüber rühmen hören".[3]) Neuerdings haben auch mehrere deutsche Einzelstaaten dem allgemeinen gleichen Wahlrecht sich zugewandt oder doch ihm angenähert.[4]) Eine längere Existenz hat es aber erst im Reiche, als das

[1]) In England sind ungefähr 17 % der Bevölkerung wahlberechtigt gegen etwa 22 % im Deutschen Reich. Freilich beginnt in England die Wahlberechtigung schon mit dem 21. Lebensjahre. Vgl. Hatschek, Englisches Staatsrecht (Tübingen 1905) S. 259.

[2]) F. Frensdorff, Die Aufnahme des allgemeinen Wahlrechts in das öffentliche Recht Deutschlands (1892).

[3]) Graf Bismarck in der Sitzung des konstituierenden Reichstags vom 28. März 1867.

[4]) Bedeutungsvoll ist hier namentlich die Entwicklung des Wahlrechts in den süddeutschen Mittelstaaten. Bayern hat zwar durch das Wahlgesetz vom 9. April 1906 den Kreis der Berechtigten enger gezogen, sowohl durch die Erhöhung der Altersgrenze von 21 auf 25 Jahre, wie durch die Heraufsetzung der geforderten Dauer des Staatsbürgerrechtes und der direkten Steuerleistung von 6 Monaten auf 1 Jahr, nähert sich aber durch den niedrigen Zensus (direkte Staatssteuer, d. h. Grund-, Haus-, Gewerbe- und Hausier-, Kapitalrenten- und Einkommensteuer, s. Seydel, Bayrisches Staatsrecht 2. Aufl. I S. 410) und durch die neue Wahlkreiseinteilung, die der Bevölkerungsverschiebung Rechnung getragen hat (z. B. verdoppelt sich die Zahl der Münchener Abgeordneten) dem allgemeinen gleichen Stimmrecht. Die Hauptpunkte der Reform waren

gleiche Wahlrecht der 25jährigen Männer, mit den früher erwähnten gemeinrechtlichen Ausschließungen. Doch hat es hier eine eigentümlich beschränkte Form erhalten. Ursprünglich als reines Kopfzahlsystem gedacht, in dem auf je 100000 Seelen der Bevölkerung ein Abgeordneter kommen und bei steigender Bevölkerungszahl eine gesetzliche Vermehrung dieser Abgeordnetenzahl eintreten sollte (§ 5 des Wahlgesetzes), ist durch die inzwischen eingetretene Vermehrung und Verschiebung der Bevölkerung dieser Charakter durchaus verwischt. Während in anderen Ländern, z. B. der Schweiz und Frankreich, eine fast mechanische Anpassung an die veränderten Kopfzahlverhältnisse der Wahlkreise stattfindet, ist in Deutschland die Wahlkreiseinteilung auf Grund der Bevölkerungszahl von 1867 bestehen geblieben, so daß diese ursprünglich recht willkürlichen Bezirke nun fast die Irrationalien historischer zeigen. Die größten Verschiedenheiten in der Bevölkerungs- und Wählerzahl haben sich herausgebildet, die den Wählern der kleinen, gegenüber den volksreichsten Kreisen, ein vielfaches Stimmgewicht sichern.[1]) Diese Veränderungen tragen jedoch keinen prinzipiellen Charakter, sie stehen gewissermaßen auf Kündigung bis zu der im § 5 des Wahlgesetzes vorgesehenen Anpassung an die Bevölkerungsbewegung.

Wenn wir uns also nunmehr mit dem allgemeinen gleichen Wahlrecht auseinandersetzen, so haben wir damit zunächst nicht die durch Beharrung entstandene Anomalie unseres heutigen Reichstagswahlrechts, sondern das

---

aber die Ersetzung der indirekten durch die direkte Wahl, und der absoluten durch die relative Majorität. Von den dem Alter nach Berechtigten waren bisher schon etwa 36 % von der Wahlberechtigung durch die erwähnten Beschränkungen ausgeschlossen. Dieser Prozentsatz dürfte sich vergrößert haben.

In Baden ist durch das Landtagswahlgesetz vom 24. August 1904 das allgemeine gleiche geheime und direkte Wahlrecht eingeführt und abgesehen von den allgemeinen Beschränkungen, die auch das Reichstagswahlrecht erfährt (Konkurs, Armenunterstützung, Ehrenminderung usw.) nur durch die Forderung des Besitzes der badischen Staatsangehörigkeit seit mindestens 2 Jahren eingeschränkt.

In Württemberg ist durch das Verfassungsgesetz und Landtagswahlgesetz vom 16. Juli 1906 die lange umstrittene Ausscheidung der Reste ständischer Elemente (Ritterschaft, Geistlichkeit, Universität) vollzogen. Die Wahlberechtigung ist gleich der des Reichstagswahlrechts gestaltet. Auf die Besonderheiten der dortigen Proportionalwahl werde ich später zurückkommen.

[1]) So stehen den Kreisen Teltow-Beeskow mit 183096, Berlin 6 mit 164932, Bochum-Gelsenkirchen mit 132177: Deutsch-Krone mit 12886, Lauenburg mit 12665, Schaumburg-Lippe mit 9556 Wahlberechtigten gegenüber (Allgemeine Statistik der Reichstagswahlen 1903, Ergänzungsheft zu den Vierteljahrsheften zur Statistik des Deutschen Reichs 1903/04), vgl. auch die Übersicht bei G. von Hartmann, Ein neues Wahlverfahren (1906) S. 16. Danach hatten 1903 157 Wahlkreise unter 25000 Wahlberechtigte, 22 über 60000, 8 über 90000.

das napoleonische Plebiszit, welches die an das Volk zu richtende Frage ganz in die Hand des Kaisers legt, wenn es auch theoretisch das Prinzip der Volkssouveränität anerkennt, praktisch nur eine Zurückdrängung der Macht der Volksvertretung. Auch in England hat die Ausdehnung des Wahlrechts sich immer mehr dem allgemeinen gleichen Stimmrecht angenähert, und es scheint nur eine Frage der Zeit, daß es ganz darin aufgeht.[1])

In Deutschland ist die Idee zuerst mächtig mit der revolutionären Bewegung des Jahres 1848 eingedrungen und hat in dem Wahlgesetz, das am 12. April 1849 in der Paulskirche papierenes Leben erhielt, zuerst feste Form gewonnen.[2]) Im Norddeutschen Bunde und Deutschen Reiche hat sodann das allgemeine gleiche Wahlrecht in der Gestalt, die ihm das Wahlgesetz vom 31. Mai 1869 gegeben, dauernde Stätte gewonnen. Freilich waren es bekanntlich allgemein politische Gründe, die mit der Idee der Vertretung wenig zusammenhingen, welche ihm hier die Herrschaft gesichert haben: seine Annahme, die zunächst einen politischen Schachzug in dem Kampfe mit Österreich um die Vorherrschaft in Deutschland und den Gewinn der liberalen öffentlichen Meinung bedeutete, wurde allerdings dem leitenden Staatsmann wohl erleichtert, durch die bitteren Erfahrungen, die er in den vorausgehenden Jahren des preußischen Konflikts, mit dem Zensusparlament gemacht hatte. Er berief sich bekanntlich bei der Verteidigung des neuen Wahlsystems ausdrücklich darauf, daß bisher ihm ein besseres nicht bekannt geworden: „Ich habe nicht einmal kursorisch ein anderes Wahlgesetz diesem gegenüber rühmen hören".[3]) Neuerdings haben auch mehrere deutsche Einzelstaaten dem allgemeinen gleichen Wahlrecht sich zugewandt oder doch ihm angenähert.[4]) Eine längere Existenz hat es aber erst im Reiche, als das

[1]) In England sind ungefähr 17 % der Bevölkerung wahlberechtigt gegen etwa 22 % im Deutschen Reich. Freilich beginnt in England die Wahlberechtigung schon mit dem 21. Lebensjahre. Vgl. Hatschek, Englisches Staatsrecht (Tübingen 1905) S. 259.

[2]) F. Frensdorff, Die Aufnahme des allgemeinen Wahlrechts in das öffentliche Recht Deutschlands (1892).

[3]) Graf Bismarck in der Sitzung des konstituierenden Reichstags vom 28. März 1867.

[4]) Bedeutungsvoll ist hier namentlich die Entwicklung des Wahlrechts in den süddeutschen Mittelstaaten. Bayern hat zwar durch das Wahlgesetz vom 9. April 1906 den Kreis der Berechtigten enger gezogen, sowohl durch die Erhöhung der Altersgrenze von 21 auf 25 Jahre, wie durch die Heraufsetzung der geforderten Dauer des Staatsbürgerrechtes und der direkten Steuerleistung von 6 Monaten auf 1 Jahr, nähert sich aber durch den niedrigen Zensus (direkte Staatssteuer, d. h. Grund-, Haus-, Gewerbe- und Hausier-, Kapitalrenten- und Einkommensteuer, s. Seydel, Bayrisches Staatsrecht 2. Aufl. I S. 410) und durch die neue Wahlkreiseinteilung, die der Bevölkerungsverschiebung Rechnung getragen hat (z. B. verdoppelt sich die Zahl der Münchener Abgeordneten) dem allgemeinen gleichen Stimmrecht. Die Hauptpunkte der Reform waren

gleiche Wahlrecht der 25jährigen Männer, mit den früher erwähnten gemeinrechtlichen Ausschließungen. Doch hat es hier eine eigentümlich beschränkte Form erhalten. Ursprünglich als reines Kopfzahlsystem gedacht, in dem auf je 100000 Seelen der Bevölkerung ein Abgeordneter kommen und bei steigender Bevölkerungszahl eine gesetzliche Vermehrung dieser Abgeordnetenzahl eintreten sollte (§ 5 des Wahlgesetzes), ist durch die inzwischen eingetretene Vermehrung und Verschiebung der Bevölkerung dieser Charakter durchaus verwischt. Während in anderen Ländern, z. B. der Schweiz und Frankreich, eine fast mechanische Anpassung an die veränderten Kopfzahlverhältnisse der Wahlkreise stattfindet, ist in Deutschland die Wahlkreiseinteilung auf Grund der Bevölkerungszahl von 1867 bestehen geblieben, so daß diese ursprünglich recht willkürlichen Bezirke nun fast die Irrationalien historischer zeigen. Die größten Verschiedenheiten in der Bevölkerungs- und Wählerzahl haben sich herausgebildet, die den Wählern der kleinen, gegenüber den volksreichsten Kreisen, ein vielfaches Stimmgewicht sichern.[1]) Diese Veränderungen tragen jedoch keinen prinzipiellen Charakter, sie stehen gewissermaßen auf Kündigung bis zu der im § 5 des Wahlgesetzes vorgesehenen Anpassung an die Bevölkerungsbewegung.

Wenn wir uns also nunmehr mit dem allgemeinen gleichen Wahlrecht auseinandersetzen, so haben wir damit zunächst nicht die durch Beharrung entstandene Anomalie unseres heutigen Reichstagswahlrechts, sondern das

aber die Ersetzung der indirekten durch die direkte Wahl, und der absoluten durch die relative Majorität. Von den dem Alter nach Berechtigten waren bisher schon etwa 36 % von der Wahlberechtigung durch die erwähnten Beschränkungen ausgeschlossen. Dieser Prozentsatz dürfte sich vergrößert haben.

In Baden ist durch das Landtagswahlgesetz vom 24. August 1904 das allgemeine gleiche geheime und direkte Wahlrecht eingeführt und abgesehen von den allgemeinen Beschränkungen, die auch das Reichstagswahlrecht erfährt (Konkurs, Armenunterstützung, Ehrenminderung usw.) nur durch die Forderung des Besitzes der badischen Staatsangehörigkeit seit mindestens 2 Jahren eingeschränkt.

In Württemberg ist durch das Verfassungsgesetz und Landtagswahlgesetz vom 16. Juli 1906 die lange umstrittene Ausscheidung der Reste ständischer Elemente (Ritterschaft, Geistlichkeit, Universität) vollzogen. Die Wahlberechtigung ist gleich der des Reichstagswahlrechts gestaltet. Auf die Besonderheiten der dortigen Proportionalwahl werde ich später zurückkommen.

[1]) So stehen den Kreisen Teltow-Beeskow mit 183096, Berlin 6 mit 164932, Bochum-Gelsenkirchen mit 132177: Deutsch-Krone mit 12886, Lauenburg mit 12665, Schaumburg-Lippe mit 9556 Wahlberechtigten gegenüber (Allgemeine Statistik der Reichstagswahlen 1903, Ergänzungsheft zu den Vierteljahrsheften zur Statistik des Deutschen Reichs 1903/04), vgl. auch die Übersicht bei G. von Hartmann, Ein neues Wahlverfahren (1906) S. 16. Danach hatten 1903 157 Wahlkreise unter 25000 Wahlberechtigte, 22 über 60000, 8 über 90000.

Prinzip im Auge, welches den erwachsenen Männern, die in Kopfzahlwahlkreise gegliedert sind, grundsätzlich ein gleiches Stimmrecht gewährt. Als Schauplatz dieses Wahlrechts und der von ihm zu erwartenden Leistungen und Wirkungen, die hier kritisch erwogen werden sollen, ist der deutsche Staat und speziell der deutsche Großstaat, mit den ihm zu Grunde liegenden sozialen Verhältnissen zu denken.

Was zunächst die Begrenzung des Gesamtkreises der Berechtigten angeht, so scheint die gewährte Ausdehnung den heutigen staatlichen und sozialen Verhältnissen zu entsprechen. Es dünkt uns billig, daß der erwachsene Staatsbürger an der Berufung der Volksvertretung, als des obersten die Teilnahme am Staate verwirklichenden Organs, wirksamen Anteil nehme. Staat wie Gesellschaft haben ein dringendes Interesse daran, die Stimme der Masse zu hören und die seit nunmehr einem Jahrhundert hergestellte direkte Beziehung aller Untertanen zum Staat, auch in diesem wichtigen politischen Rechte des erwachsenen Staatsbürgers zum Ausdruck zu bringen, ihm die Zugehörigkeit zu dem staatlichen Gemeinwesen als solchem augenfällig zu machen. Auch die Altersgrenze erscheint billig und zweckmäßig gewählt. Dagegen sind die Bestrebungen, sie etwa auf das Maß der bürgerlichen Volljährigkeit herabzusetzen, abzulehnen. Die geforderte elementare Reife für das öffentliche Leben tritt erfahrungsgemäß erst später ein als diejenige, die die juristische Handlungsfähigkeit bedingt. Gänzlich abzulehnen bleibt die Ausdehnung des politischen Stimmrechts auf die Frauen. Ganz abgesehen von der Tatsache, daß das durch die Jahrtausende von dem öffentlichen Leben abgeschlossene weibliche Geschlecht in seiner ungeheuren Mehrheit weitab von dem geforderten Interesse und der notwendigen Einsicht sein dürfte, müssen wir hier vor allem die Anforderung an das Wahlrecht geltend machen, daß es nicht in gefährlichen Gegensatz zu der sozialen Struktur des Volkskörpers trete. Es bedarf wohl kaum eines Hinweises darauf, wie sehr diese auf den Organismus der Familie gebaut ist, mit dem sie nach außen unmittelbar vertretenden Mann und der nach innen gewandten Tätigkeit der Frau. Um der Ausnahmen willen, die die moderne Frauenbewegung gezeitigt hat, darf diese die soziale Gesundheit unseres Volkes begründende Regel nicht durchbrochen werden.

Wenn also die Allgemeinheit unseres Reichstagswahlrechts den Anforderungen quantitativer Gerechtigkeit unter den gegebenen Verhältnissen zu entsprechen scheint, so stehen dagegen der Gleichheit dieses allgemeinen Wahlrechts erhebliche Bedenken entgegen.

Wir sehen zunächst für das, was wir das Ratsbedürfnis des Staates nannten, dem die Institution der Volksvertretung im ganzen dienen, wie

ſpeziell das Wahlrecht die Befriedigung ſichern ſoll, ebenſo für die gerechte Verhältnismäßigkeit der Teilnahme am Staate und zugleich für das Vertretenſein der vertretungsbedürftigen Intereſſen der Regierten, dadurch ernſte Gefahren, daß die politiſche Einſicht und Staatsgeſinnung ungebührlich zurückgedrängt werden. Die Auswahl der Vertreter und die Feſtſtellung des Programms, welches als ein Geſamtplan wie wir ſahen ihr Verhalten determiniert, liegt bei dem Akte der Wahl hier in der Hand der großen ungegliederten Maſſe, in der die Stimmen wahrhaft nur gezählt und nicht gewogen werden. Die Stimme des Jünglings, der mit der Unerfahrenheit und Kritikloſigkeit des jugendlichen Alters, ungehemmt durch das Schwergewicht ausgebreiteterer Lebensverhältniſſe, nach radikalen Löſungen verlangt, gilt gleich der des in Sorgen und Mühen gereiften, ſeiner Verantwortung für ſich und andere bewußten Mannes; die Stimme des Handarbeiters, der in ſeinem unveränderlichen Tagewerk tagaus tagein ſich abmüht, deſſen Erfahrung nicht über den allerengſten Kreis hinausgeht, für den die großen politiſchen Fragen den Blick in eine unbekannte und unverſtandene Welt darſtellen, wiegt ſo ſchwer, wie die des Mannes, der das Staats- und Geſellſchaftsleben mit weiter Bildung und Erfahrung zu überſchauen gelernt hat; die des Beſitzloſen, der ſelbſt beim Zuſammenbruch des Staates verantwortungslos faſt nichts zu verlieren hat, der heute hier, morgen jenſeits der Landgrenzen das Zelt aufſchlägt, wohin immer der Arbeitsmarkt ihn ruft, gilt gleich der des großen Grundbeſitzers, der mit dem heimiſchen Boden und deſſen Schickſalen in ſteter Verantwortung für viele verwachſen iſt, gleich der des Großinduſtriellen, des Großkaufmanns, deren Intereſſen ebenſo mit der internationalen Stellung des Staates zuſammenhängen, wie ſie ſein inneres Sein mitleben; die Stimme des Tagelöhners, der in ſchwerer dumpfer Arbeit vielleicht längſt vergeſſen hat, was die Schule ihm einſt von der Größe und der Geſchichte des Vaterlandes erzählte, der höchſtens inſtinktiv die unvermeidliche Rüſtung des Staates mit peinlichen Erinnerungen ſeines Kaſernenlebens in Zuſammenhang bringt, dem Ehre und Größe der Nation und ihre Erforderniſſe, wie auch höhere Kulturbedürfniſſe, faſt als ein Luxus, ein Sport der ſozial bevorzugten Klaſſen erſcheinen mögen, hat dasſelbe Gewicht wie die des Gebildeten, dem aus der Geſchichte wie aus der tätigen Anteilnahme am nationalen Leben, faſt unbewußt, leidenſchaftliche Liebe zum Vaterlande, Sinn für ſeine äußere Ehre und Größe, wie ſeinen Kulturfortſchritt erwächſt! Ja, in dem Meere dieſer Stimmen der großen Maſſe geht die dünne Oberſchicht gereifterer, ſtaatlicher und ſozialer Einſicht und jener patriotiſchen Staatsgeſinnung, die ihre dauernde Kraft nicht aus hochgemuten Augenblicksſtimmungen,

sondern aus der durch Reflexion und Erfahrung gewonnenen Überzeugung von dem Werte des Staates entnimmt, völlig unter. Man kann es beklagen, daß die den Volkskörper fast zerreißenden sozialen Unterschiede in dieser folgenschweren Gegensätzlichkeit vorhanden sind, man mag es als ein Hauptziel aller Staatsentwicklung betrachten, soziale Zustände zu schaffen, aus denen die Blüten staatlich sozialer Einsicht und Gesinnung reichlicher erwachsen können, aber niemand, der nicht zu der Gattung derjenigen gehört, die die niedrigste Form der Schmeichelei, die demagogische betreiben, wird leugnen können, daß diese Gesinnung und Einsicht außerordentlich ungleich in unserem Volkskörper verteilt sind, daß die rein zahlenmäßige Mischung des Maximums mit dem Minimum einen Durchschnitt ergeben muß, der diesem letzteren ganz nahe ist; daß es endlich eine Unwahrheit und eine Gefahr bedeutet, diese erwünschte Höherentwicklung der Masse, von der wir weltenweit entfernt sind, als eine Tatsache vorwegzunehmen. Der weltabgewandte Idealist mag einwenden, daß diese Masse, die unsicher den schwierigen Boden der Politik betritt, wohl geneigt sein wird, sich der Führung der hierzu Befähigten anzuvertrauen, und diesen bei der Auswahl der Vertreter, wie bei der Generalinstruktion durch den programmatischen Wahlakt zu folgen. Massenpsychologische Erwägungen, wie die sichtbare Erfahrung lehren uns aber, daß dieser Optimismus nicht berechtigt ist. Die Selbsterkenntnis des mit einem formalen Rechte Ausgestatteten, von der eigenen Unfähigkeit dies selbständig auszuüben, ist ebenso selten, wie die Neigung, bis zu der Grenze dieses Rechtes zu gehen, eine konstante ist. Der Schluß aus der Gleichheit des Rechtes, auf die Gleichheit des Könnens, ist nur allzusehr subjektiv psychologisch begründet. Und so besteht denn erfahrungsgemäß gerade bei der großen Masse, die in der Wahlversammlung kollektiv auftritt, eine große Empfindlichkeit gegenüber Führungsversuchen höherer Klassen. Diese sind regelmäßig nicht in der Lage, wenn anders sie politisch etwas erreichen wollen, die Menge auf ihren Standpunkt zu erheben, sie sind vielmehr genötigt, sich ihr inhaltlich und formell anzupassen, die viel verschlungenen Zusammenhänge politischen Erwägens und Handelns auf die einfachste Form des Schlagworts zurückzuführen. Das berüchtigte Diktum: „ich bin ihr Führer, darum folge ich ihnen" kennzeichnet treffend die Seelenstimmung der von der Masse Mandate Erhoffenden. So ist denn diese Menge, der eine weit verbreitete politische Presse alltäglich den Sirenengesang singt, von dem Volke das alles bedeuten sollte, noch aber nichts ist, von dem gesunden und untrüglichen politischen Instinkt eben dieses Volkes, nur allzu geneigt, trotz enttäuschender Erfahrungen, dieses wieder und wieder für bare Münze zu

nehmen und als Kollektivum sich eine Einsicht, ja Unfehlbarkeit zuzutrauen, die bei der stillen Selbsteinkehr der einzelne gewiß nicht beansprucht. Dieser Wahlkörper ist daher die gegebene Beute plumpster Demagogie der Kandidaten, wie der das politische Leben beherrschenden Presse, die in Parteigemeinschaft den Urteilslosen das trügerische Locklied singen. Der an Schmeichelei unausgesetzt, wie der mächtigste Despot, gewöhnten Menge wagt es kaum jemand, der sie politisch braucht, die notwendigen auch bitteren Wahrheiten zu sagen. Da ein zusammenhängendes politisches Denken, ein selbständiges Prüfen und Urteilen ihr versagt ist, bleibt sie, die mit den stärksten Reizmitteln bearbeitet wird, daher auch allen Stimmungen und Verstimmungen des Augenblicks preisgegeben. So steht für den modernen, vom allgemeinen gleichen Stimmrecht emporgehobenen Volkstribunen, der tarpejische Fels in besonders drohender Nähe neben dem Kapitol. Und so lastet die bleiche Furcht vor dem Wähler, auch während der Dauer des Mandats, schwer auf dem Gewählten, und selbst da, wo individuelle politische Einsicht eine Abwendung von den, in oft unsauberem Wahlkampfe, erhaltenen „Mandaten und Instruktionen" möglich machen würde, sagt die unerbittliche Parteidisziplin ihr Nein. Es ist eben eine natürliche Folge des gleichen Massenwahlrechts, daß, abgesehen von Augenblickerfolgen sogar höchst exzentrischer „Außenseiter", nur große mächtige Parteiorganisationen über das Material verfügen, diese Masse zweckentsprechend zu bearbeiten, so daß die Macht der Partei über das Individuum hier eine ganz besonders große werden muß.

Der Wahlkörper des allgemeinen gleichen Wahlrechts wird also nur das Minimum der im Volkskörper vorhandenen staatlich sozialen Einsicht und der auf diese sich stützenden Staatsgesinnung repräsentieren; er wird die Tendenz haben, in dieser Hinsicht eine Vertretung nach seinem Ebenbilde zu schaffen, und in ihr Personen zweifelhaften politisch moralischen Charakters Raum zu gewähren; er wird diese Vertretung in ihrem ganzen Verhalten durch ein dementsprechendes politisches Programm determinieren, das stets wie Banquos Geist dem Abirrenden drohend erscheint, und dessen Einhaltung durch die Parteidisziplin und die Furcht der Nichtwiederwahl sanktioniert ist; er wird daher die seinen Vorurteilen und Instinkten schmeichelnden Parteien bevorzugen und in allen Parteien eine stete Verschiebung in der Richtung des genannten Minimums bewirken. Daraus ergibt sich zunächst eine große Gefahr für die Pflege aller derjenigen Staatstätigkeiten, die der Erhaltung und Fortbildung des Staates selbst, wie der in der Richtung des Gemeininteresses liegenden sozialen Interessen, die nicht zugleich MassenInteressen sind, dienen. Je größer die Wirkungs-

sphäre des Staates wird, je weiter seine Maßnahmen in bewußter Planmäßigkeit angelegt werden müssen, um Früchte zu zeitigen, die vielleicht erst kommenden Generationen reifen sollen, desto weniger wird die am Augenblickserfolg hängende Masse bereit sein, opfermutig für große Zukunftsziele mitzuwirken. Das Staatsprogramm des Utilitarismus, „das größtmögliche Glück der größtmöglichen Zahl", wird in seiner plattesten Form, die kurzsichtig in diesem Glück nur den Augenblicksvorteil und in der größtmöglichen Zahl die Individuen der Gegenwart sieht, das ungeschriebene politische Gesetz sein. Eine großangelegte Politik, die weitausschauend staatliche, nationale und Kulturziele verfolgt, wird daher die Vertretung des allgemeinen gleichen Wahlrechts, mit ihrer Nervosität gegenüber den wechselnden Stimmungen der Masse, regelmäßig hindernd auf ihrem Wege finden. Vor allem der Großstaat, dessen Blick über die Landesgrenzen hinaus, auf die Welt der Wirtschaft und Kultur, wie der Völkerpolitik, gerichtet sein muß, wird dies besonders empfindlich spüren. Und wie die Teile des Volkes, die mit Recht sich ein höheres Maß jener staatlich sozialen Einsicht und Staatsgesinnung zuschreiben dürfen, ihren Anspruch auf Teilnahme am Staate höchst ungenügend berücksichtigt finden, und gerade vom Standpunkte der Gerechtigkeit aus zu Klagen Anlaß haben, die der Staatsfreudigkeit nicht förderlich sind, so wird auch das Vertretensein der vertretungsbedürftigen Interessen notwendig ein höchst einseitiges werden müssen. Wenn wir diese Interessen summarisch in solche der Allgemeinheit und weiterer und engerer Kreise in ihr gruppieren können, so werden manche, anscheinend einem engeren Kreise eigentümlichen Interessen zugleich in der Richtung des Gemeininteresses liegen, und ihre staatliche Pflege, eben um dieses Zweckzusammenhanges willen, notwendig sein. Unmittelbare Benefiziaten dieser Pflege, z. B. von Kunst und Wissenschaft, der Fürsorge für den Gewinn einer Elite zum Staatsdienst und ähnlichem, sind engere und engste Kreise. Erst eine gereiftere Einsicht wird oft den Zusammenhang mit dem Gemeininteresse erkennen. Demgegenüber wird natürlich der geschilderte Wahlkörper des gleichen Massenwahlrechts und seine Vertretung einseitig das Massenineresse in seiner unmittelbar erkennbaren Form bevorzugen, mit dem Neide und der Mißgunst aller Demokratie jede anscheinende Privilegierung engerer Kreise verfolgen. Die Frage nach der Größe des Kreises der Augenblicksempfänger wird die weitere Zweckbeziehung zu dem Gemeininteresse völlig zurücktreten lassen. Und dementsprechend werden sich alle jene Interessen, die nicht über ein Massenaufgebot unmittelbar verfügen können, schlecht oder gar nicht durch die staatliche Volksvertretung vertreten fühlen. Dagegen mögen andere Sonder-

interessen, sogar gegenüber dem Gemeinwohl, sich durchsetzen, wenn sie listig sich nur den Anschein des Masseninteresses zu geben verstehen. Wie es denn nach neueren Erfahrungen zur Gewohnheit zu werden scheint, gegen höchst berechtigte Steuerprojekte, die blühenden und leistungsfähigen Unternehmungen eine Belastung zudenken, sachlich wenig interessierte Arbeiterheere mobil zu machen.

Völlig zurücktreten muß endlich, unter der Herrschaft des allgemeinen gleichen Wahlrechts, die politisch erziehliche Wirkung, welche die in der Volksvertretung organisierte Teilnahme am Staate ausüben könnte und sollte. Die breiten Massen beherrschen das Feld, und es sind nicht gerade die schüchternsten und zart besaitetsten Elemente, die den Vorderplatz der Bühne einnehmen. So muß denn, da sie den Siegespreis vergeben, der Wahlkampf sich ihrem Begriffsvermögen und ihren Lebensgewohnheiten anpassen: wüste Agitationen, grobe Mittel, derbe persönliche Bekämpfung, ja Beschimpfung, niedrige demagogische Schmeichelei sind hier nur allzu leicht die gegebenen Waffen. An Stelle des „moralischen Schauspiels", das die Volksseele veredelt, das Interesse am öffentlichen Leben weckt, den Gemeinsinn und das Gefühl öffentlicher Pflicht stärkt, organisiert so der Staat periodisch ein grobes Fastnachtsschauspiel, wo plumper Stimmenfang, Verhetzung, Lüge und Beschimpfung die Bühne beherrschen.

Die natürliche Folge ist die Tendenz, daß der Männer, die einiges an Reputation zu verlieren haben, deren Charakter und Gewohnheiten diese Kampfesweise nicht entspricht, eine steigende Abneigung vor dem Betreten eines solchen Kampfplatzes sich bemächtigt, daß dagegen die Existenzen, die materiell und moralisch wenig zu verlieren, aber alles zu gewinnen haben, ebenso unwiderstehlich angezogen werden. Und so klingt denn der Ton, der im Wahlkampfe angeschlagen wurde, auch in den Prunkhallen wieder, die der Staat der Volksvertretung erbaut, und von deren Wänden die erlesensten Weisheitssprüche großer Geister der Vorzeit oft herableuchten! Die belehrende und erziehliche Wirkung, die die offene Behandlung der Staatsangelenheiten vor den Augen des Volkes ausüben soll, wird fort und fort in ihr Gegenteil verwandelt. Und in der gleichen Richtung wirkt der, als Reaktion gegen die Massenherrschaft, fast unvermeidliche Mißbrauch der sozialen Übermacht seitens der Besitzenden, die durch die Ordnung des Wahlrechts sonst zur politischen Einflußlosigkeit verurteilt sind: sei es in der Form des organisierten Vertreterkaufs, mit dem jenseits des Ozeans die großen Geldmächte die formale Demokratie höhnen, sei es in der uns nur zu bekannten, jener Wahlbeeinflussung durch soziale Nötigung, die kein Wahlgeheimnis verhindern wird, und die, wie jede Vergewaltigung, beide Teile demoralisiert.

Vor allem aber kann der deutsche Patriot der Befürchtung sich nicht verschließen, daß aus dem verfehlten Wahlrechte dem historisch gewordenen, in der Monarchie kulminierenden Bau unseres Staates und den Grundlagen der sozialen Hierarchie ernste Gefahr droht. Das allgemeine gleiche Wahlrecht trägt als einen character indelebilis die Herkunft aus dem revolutionären Naturrecht mit sich, und kennzeichnet sich schon äußerlich durch die es umgebende, oft ahnungslos angewandte Phraseologie, als eine Enklave der die Macht verlangenden Volkssouveränität, mitten im deut chen monarchischen Staate. Es geht aus von dem Begriffe des Volkes in dem „wüsten Sinne" des Wortes, wie Hegel das in ähnlichem Gedankengange ausdrückt, d. h. von der Vorstellung, daß dieses Volk nicht ein reich gegliederter und hierarchisch aufgebauter Organismus sei, sondern eine Menge vertretbarer gleicher Atome umfasse, wobei der Typus einseitig den untersten Schichten entnommen wird. So fällt es völlig heraus aus dem Rahmen der allgemeinen sonstigen Beziehungen des Staates zu den Regierten, wenn es das absolute Individualinteresse auf Teilnahme dem staatlichen voranstellt, und die sonst vor dem Rechte so bedeutsamen natürlichen und erworbenen Verschiedenheiten planmäßig ignoriert. Seine rechtliche Anerkennung muß den Massen daher als die eines Prinzips erscheinen, und zwar eines den sonstigen Mächten im Staate feindlichen Prinzips. Es hat als starken Verbündeten, diesen gegenüber, den mächtigen Gleichheitsinstinkt, während jede freiwillige Unterwerfung erst das Produkt sich selbst bescheidender Reflexion ist. Es tritt zugleich als das neue Prinzip auf, das sich kämpfend gegen eine Welt von Feinden durchsetzte, ja anderwärts sogar die volle Herrschaft erringen konnte, und schon darum die Vermutung für sich hat, daß es dasjenige des Fortschritts sei, dem notwendig und allgemein die alten Mächte zu weichen hätten. So wird jene Anerkennung der Monarchie und ihres Rüstzeugs, die auf dem sympathischen Verständnis der Regierten von der historischen und politischen Notwendigkeit dieser Institutionen beruht, und die als monarchische Überzeugung, monarchisches Gefühl die „steile Höhe" schirmt, wo „Ross' und Reisige" dies nicht vermögen, mehr und mehr zu einer bloß provisorischen. Etwa wie man historisch Eingelebtes und schwer zu Entwurzelndes einstweilen duldet, auch wenn es vernunftwidrig und zum Absterben bestimmt erscheint.

Und ebenso gefährlich, wie dem monarchischen Staate mit seiner herrschaftlichen Über- und Unterordnung muß es dem sozialen Bau, mit seinen Ungleichheiten des Besitzes und seiner notwendigen Gliederung in Leitende und Geleitete sein. Dem gemeinen Manne, der sonst rechts und links an die harten Schranken des ewigen Gesetzes der Ungleichheit stößt, und in

redlicher Arbeit hiermit sich abzufinden bemüht ist, wird, wie man gesagt hat, „der künstliche Haschischrausch einer Eintagssouveränität" verschafft, der alle sozialen Unterschiede fallen sieht, etwa modernen Saturnalien vergleichbar! Zugleich schüren die Parteikandidaten das heilige Feuer während des Wahlkampfes, tönt von der Rednertribüne und aus den Spalten einer beflissenen Presse, auch in den Zwischenzeiten, das verwirrende Lied von der wahren Freiheit und Gleichheit, so daß es gewiß kein Wunder ist, wenn bei den politisch Armen im Geiste sich die Überzeugung festsetzt, daß die bestehenden sozialen Unterschiede auf der einen Seite Usurpation, auf der anderen unerträgliche Verknechtung bedeuten, und sie beseitigt werden könnten und müßten.

Es ist von vornherein wahrscheinlich, daß aus dem so gestimmten Wahlkörper, und über die Absichten seiner Augenblicksstimmung hinaus, eine Vertretung hervorgeht, die ihre Aufgabe nicht in einem vertrauensvollen Zusammenarbeiten mit den koordinierten Organen des Staates sieht, sondern sich als ein vorgeschobener Posten der Kräfte betrachten wird, die diese zu verdrängen bestimmt sind. Daß ferner diese Vertretung ihre Aufgabe, eine Schutz- und Kontrollinstanz zu sein, nicht in der Weise eines Staatsorgans, sondern einer Klassenvertretung gegen den Staat und die sozial bevorzugten Klassen wahrnehmen wird. Und die Furcht vor dem „allgemeinen und gleichen" Wähler, der Wettlauf der politischen Parteien um seine Gunst, wird sie fort und fort treiben, von neuem durch dröhnende Volkstümlichkeit und Betonung des Männerstolzes vor Fürstenthronen die nötige Popularität sich zu sichern, und den gedeihlichen Fortgang des Staatslebens, dessen Erfordernisse oft notwendig unpopulär sein müssen, zu stören. Bei der Machtstellung, die der Volksvertretung vor allem durch das Budgetrecht, das auch die Verwaltung indirekt beherrscht, eingeräumt ist, wird die Regierung fortdauernd zu Konzessionen, die oft Intellektsopfer sein werden, genötigt, und schließlich mehr und mehr die Staatsauffassung, die geschickte Demagogen den Massen eingeredet haben, zur praktisch herrschenden werden.

So können wir denn das Gesagte dahin zusammenfassen, daß das allgemeine gleiche Wahlrecht, in den gegebenen Staats- und Gesellschaftsverhältnissen, die ihm obliegenden Funktionen schlecht oder gar nicht erfüllen wird, und außerdem eine direkte Gefahr für alle auf anderer prinzipieller Basis erwachsene Staats- und Gesellschaftsordnung darstellt.

Die Einwände gegen diese pessimistische Beurteilung des allgemeinen gleichen Wahlrechts können einmal ausgehen von solchen, die tatsächlich eine Umwandlung von Staat und Gesellschaft in dem Sinne der gleichheit-

lichen Demokratisierung, als die uns winkende politische Zukunft, und als den Leitstern alles staatlichen Tuns schon der Gegenwart ansehen. Für diese ist das allgemeine gleiche Wahlrecht nur ein vorgeschobener Posten im feindlichen Lande, der den Gesamteinbruch des revolutionären Heeres vorbereiten soll. Mit dieser Auffassung rechte ich nicht. Irgend ein gemeinsamer Boden muß vorhanden sein, damit der Streit über politische Fragen, d. h. über die Ziele, denen der Staat zuzuführen ist, eine Verständigung bringen könne. Ich wende mich also nur zu denen, die wie ich der Meinung sind, daß, unbeschadet des notwendigen Fortschreitens unseres ganzen Staatslebens, die deutsche konstitutionelle Monarchie Grund- und Eckstein unseres Staatsbaues sein und bleiben müsse; die sich eine gedeihlich politische Entwicklung des Vaterlandes, ohne diese und ihre praktischen Voraussetzungen, soweit unser Blick in die Nebel der Zukunft zu dringen vermag, nicht vorzustellen vermögen; die außerdem die Höherentwicklung der Gesellschaft durch langsames Aufsteigen der Untenstehenden, nicht durch Herabdrücken der Auslese auf das tiefere Niveau gefördert und gesichert erachten. Von diesem Standpunkte aus kann wohl Meinungsverschiedenheit über den einzuschlagenden Weg zu dem gemeinsam erstrebten Ziele entstehen, und zugunsten des allgemeinen gleichen Wahlrechts etwa folgendes geltend gemacht werden.

Die Ausdehnung der politischen Rechte erweckt die Staatsfreudigkeit der unteren Klassen, die sich froh bewußt werden, daß sie im Staate doch etwas zu bedeuten haben. Außerdem ist das allgemeine gleiche Wahlrecht ein mächtiger, vielleicht der einzig wirksame Faktor einer sozialen Hebung der Masse, die den höheren Klassen abgerungen werden muß. Wäre unsere sozialpolitische Reichsgesetzgebung mit einem Zensusparlament zu erreichen gewesen? Es ist auch in der Logik unseres Staatslebens begründet, daß der Gleichheit der wichtigsten persönlichen Leistung, der Wehrpflicht, die Gleichheit der politischen Grundrechte entspreche. Sind nicht übrigens die unbestreitbaren Mängel unzertrennlich von der Institution der Volksvertretung überhaupt und nicht gerade diesem Wahlsystem zuzurechnen? Sehen wir nicht auch sonst in dem historisch gewordenen Staate stets das Alte neben dem Neuen stehen, z. B. die Institutionen des ständischen Mittelalters noch lange neben denen des landesherrlichen Beamtenstaats? So mag auch die Ergänzung der sonstigen herrschaftlichen Organisation, durch eine auf möglichst breiter genossenschaftlicher Grundlage erwachsene, nur nützlich sein. Und auch in dem schlimmsten Fall ist die Gefahr gering, da das Gegengewicht der Herrschaftselemente doch ein weit überwiegendes ist. Man blicke übrigens nur auf auswärtige Verhältnisse, z. B. die

schweizerischen, wo es sich anscheinend mit den extremsten Formen des Massenstimmrechts ganz gut regieren läßt, und andererseits auf beschränkende Systeme, aus denen Volksvertretungen hervorgehen, die staatsauflösend wirken! Man erinnere sich an den preußischen Konflikt der 60er Jahre des 19. Jahrhunderts, und blicke auf die Resultate des österreichischen Kuriensystems! Schließlich besitzen wir aber auch eigene Erfahrungen, die weitab liegen von dem gezeichneten düsteren Zukunftsbilde. Hat nicht das Zusammenarbeiten von Regierung und Reichstag sich im allgemeinen befriedigend gestaltet, ist nicht aus ihm jene große Reichsgesetzgebung hervorgegangen, die jedem Staate nur zur Zierde gereichen kann? Finden nicht die Staatserfordernisse regelmäßig am Reichstag einen willigen Geldgeber? Enthält er nicht eine große Zahl unabhängiger und tüchtiger Männer, von echt staatlicher, monarchischer, oft betätigter Gesinnung, deren Wahl keineswegs ultrademokratische Tendenzen anzeigt? Ist nicht auch der Wahlkampf und der Parteikampf im Parlament, abgesehen von gelegentlichen Ausschreitungen, weitab von jenen verrohenden Formen, die die geschilderten verheerenden Wirkungen auf den Volksgeist ausüben könnten? Das allgemeine gleiche Wahlrecht für den Reichstag ist, wie der Begründer unseres Reiches gesagt hat,[1]) „uns gewissermaßen als ein Erbteil der Entwicklung der deutschen Einheitsbestrebungen überkommen", und entspricht schließlich auch der gegebenen Teilung der steuerlichen Ansprüche in Deutschland zwischen Reich und Einzelstaat. Die von den unteren Klassen überwiegend aufzubringenden indirekten Reichssteuern fordern politisch eine aus dem Masseninteresse erwachsene Volksvertretung.

Die meisten dieser opportunistischen Einwände sind keineswegs geeignet, die vorstehend entwickelten prinzipiellen Bedenken zu widerlegen. Im einzelnen ist aber wohl zu entgegnen, daß, wenn das allgemeine gleiche Wahlrecht die Staatsfreudigkeit hebt, das gewiß nicht diejenige an dem gegebenen Staate mit seinen Schranken ist, sondern vielleicht an einem zur Ablösung des heutigen berufenen Zukunfsstaate. Ob und wie weit die Massenhebung gerade durch das nicht nur ausgedehnte, sondern auch gleiche Wahlrecht gefördert sei, mag dahingestellt bleiben; aber selbst angenommen, es habe in dieser Richtung gewirkt, so bedarf der Staat, wie ausgeführt wurde, nicht nur der Vertretung der Masseninteressen. Diese bringt eben in ihrer Einseitigkeit die geschilderten schweren Gefahren für den Staat mit sich und wird allmählich den Verzicht auf eine politische und kulturelle Höherentwicklung im Gefolge haben, für die der Masse das Verständnis fehlen

[1]) Graf Bismarck in der Sitzung des konstituierenden Reichstags vom 28. März 1867.

muß, während selbst die einsichtsvollen Vertreter es nicht wagen werden, den Masseninstinkten entgegenzutreten. Und was berechtigt schließlich dazu, dem gleichen Wahlrecht Resultate zuzuschreiben, die höchstwahrscheinlich in einem gesunden Volke auch von einer anderen, auf breiter Basis erwachsenen Vertretung erzielt worden wären? Umgekehrt mag die Verbindung berechtigter Volksinteressen mit den politischen Parteiforderungen, die in dem Massenwahlrecht ihren Nährboden finden, oft die Neigung, jene zu berücksichtigen, ungünstig beeinflussen. Was ferner das friedliche Nebeneinander der Staatsinstitutionen verschiedener Herkunft angeht, so wird dies doch wohl nur von solchen zu erwarten sein, die nicht sich gegenseitig ausschließen. Ich glaube aber oben den Nachweis geführt zu haben, daß die deutsche Monarchie und der von ihr bestimmte Staatscharakter zu dem vom gleichen Wahlrecht historisch und politisch praktisch vertretenen Prinzip in unversöhnlichem Gegensatz steht; daß jene noch ein Gebiet okkupiert, welches dieses Prinzip mit innerer Notwendigkeit als das seinige beansprucht. Daher wird es für die deutsche Monarchie eine stete Gefahr bedeuten. Und trügerisch ist die Hoffnung, daß die herrschaftliche Organisation ein wirksames Gegengewicht stets bieten werde. Die Volksvertretung hat die unvergleichliche Waffe des Budgetrechts und wird, bei rücksichtslosem Gebrauch derselben, die Fechter auf der Regierungsseite mehr und mehr in die Defensive drängen. Sie werden es schließlich, wie manche bedenkliche Erfahrung zeigt, gar nicht mehr zu einer Ablehnung dringender unpopulärer Forderungen kommen lassen, sondern solche überhaupt nicht zu stellen wagen, um den Löwen nicht zu reizen. Als ultima ratio bleibt nur der Verfassungskonflikt, und für seine erfolgreiche Durchführung werden staatsmännische Nerven verlangt, die gewiß nicht immer zur Verfügung stehen. So wird, wie naheliegende Beispiele zeigen, die politische Führung den Händen der Regierung mehr und mehr entgleiten und fast unmerklich in die Hand der Volksvertretung des gleichen Massenwahlrechts übergehen. Vor allem aber bedeutet diese bescheidene Genügsamkeit, die die ständige Feuersgefahr nicht für so schlimm erachtet, weil Löschgeräte zur Verfügung ständen, den Verzicht auf die Hoffnung, daß der deutschen Volksvertretung eine führende politische Rolle in der Höherentwicklung von Staat und sozialer Kultur zufallen möge! Wenn ferner die Erfahrungen im Auslande herangezogen werden, so ist zu erwidern, daß da, wo alte, feste demokratische Traditionen bestehen, wie in der Schweiz, wo jede Autorität auf der Wahl beruht, jener gefährliche Konflikt der Staatsprinzipien von vornherein großenteils ausgeschieden ist; daß in kleinen Verhältnissen, wo die Staatsaufgaben und Ziele durch die räumliche Begrenzung auch sachlich sich be-

scheiden müssen, erträglich sein kann, was für die Großmacht, die intensiv und extensiv sich die höchsten Ziele stecken muß, unerträglich sein wird; daß, wo tatsächlich eine weitgehende Übereinstimmung der Lebensverhältnisse im sozialen Körper herrscht, die staatlich oktroyierte Gleichheit des politischen Rechts nicht so verhängnisvoll wirkt, als in dem Großstaate, dessen Gesellschaftskörper die sozialen Verschiedenheiten in beispielloser Entwicklung zeigt. Übrigens vergessen wir zu leicht, daß das allgemeine gleiche Wahlrecht in der Repräsentativverfassung und in Anwendung auf größere staatliche Gebilde überall die Feuerprobe der Geschichte noch zu bestehen hat. Auch die schweizerische Eidgenossenschaft als solche kennt es erst seit zwei Menschenaltern, und schon nach kurzer Zeit hat es dem Repräsentativsystem durch die Einführung und den Ausbau der unmittelbaren Volksgesetzgebung einen schweren Schlag versetzt, dessen Wirkungen anscheinend noch im Steigen sind. In andern Ländern aber, deren historisch politische und soziale Verhältnisse den deutschen näher verwandt sind, sehen wir die Folgen in erschreckender Form: wir haben da nur allzu oft das unerbauliche, aber lehrreiche Schauspiel des trunkenen Heloten vor Augen![1])

Die schlechten Erfahrungen mit beschränkenden Systemen erscheinen endlich insoweit nicht konkludent, als diese Beschränkungen ja vielleicht ebensowenig politisch berechtigt sein mögen, wie das gleiche Wahlrecht. Ein Staatsvolk, das an schweren inneren Leiden laboriert, z. B. an einer Nationalitätenkrise, wird freilich auch durch das beste Wahlsystem gesunden Staatsverhältnissen nicht zugeführt werden können.

Wenn schließlich auf das Reichstagswahlrecht und seine noch immerhin erträglichen Wirkungen verwiesen wird, so vergißt man dabei wiederum die relative Jugend dieser Institution, deren inneres Wesen erst allmählich den Massen zum Bewußtsein kommt. Einstweilen wirken noch als Hemmungen die hergebrachte Anerkennung der Autoritäten in Staat, Kirche, Gesellschaft, das Herdengefühl, das den nur halb zum Bewußtsein seiner Macht gekommenen Wahlkörper den alten Hirten vorläufig noch oft gefügig macht. Einstweilen bilden die großen historischen Parteien, die als schwer zu ersetzende Organisationen dem politischen Leben die Form geben, mit ihren im großen und ganzen eine mehr erhaltende Staatsauffassung verkörpernden Pro-

[1]) Recht lehrreich ist z. B. die Tatsache, daß die jüngst erfolgte Erhöhung der Entschädigung für die Deputierten auch damit gerechtfertigt wurde, daß 140 von diesen, also nahezu $^1/_4$ der Gesamtzahl, zurzeit der gerichtlichen Beschlagnahme (saisie) unterliegen. Eine recht vertrauenerweckende Situation für eine Volksvertretung, die über ein Budget von 4 Milliarden zu beschließen hat! (Vgl. die Zeitung Le Matin vom 25. November 1906.)

grammen, eine mächtige Schranke gegen die alles überflutende Demokratie. Und dazu kamen bisher, wenigstens für die Parteien, die es verschmähten, ihre Abgeordneten zu Parteistipendiaten zu machen, die Hemmungen der Diätenlosigkeit. Vor allem aber ist das Prinzip, wie schon früher gezeigt wurde, in unserem heutigen Reichstagswahlrecht keineswegs folgerichtig durchgeführt: wo Wahlkreisen unter 10000 Wahlberechtigten solche gegenüberstehen, die über 180000 umfassen, wo also ein mehr als 18faches Stimmgewicht durch die Bevölkerungsverschiebung seit 1867 einzelnen Kreisen gesichert ist, da ist freilich die Gleichheit des Wahlrechts und das Kopfzahlprinzip nur auf dem Papier. Begreiflicherweise sind die benachteiligten Wahlkreise gerade diejenigen der großen Städte und Industriezentren, in denen die vollen Wirkungen des Systems am ersten in Erscheinung treten, während die konservativeren Elemente so noch zunächst ein täuschendes Übergewicht haben. Aber wie die lange verteidigte Position der Diätenlosigkeit schließlich aufgegeben wurde, so werden auch diese tatsächlichen historischen Widerstände nicht von langer Dauer sein. Allem Anschein nach ist die Zeit nicht mehr fern, wo das Prinzip unerbittlich die Konsequenzen seines inneren Wesens ziehen kann. Während eine Differenzierung des Wahlrechts nach dem staatlich sozialen Schwergewicht einem politischen Prinzip entspricht und daher aussichtsvoll verteidigt werden kann, wird eine, durch die Zufälligkeit der Bevölkerungsbewegung bedingte, flagrante Ungleichheit, bei gesetzlich anerkanntem Kopfzahlprinzip, als krasse Ungerechtigkeit empfunden. Die Verteidiger dieser unhaltbaren Position werden sich in derselben aussichtslosen Lage befinden, wie die englischen Widersacher der Parlamentsreform mit ihren „rotten boroughs“. Wie bald wird der Sturmlauf auch gegen manches deutsche „old Sarum“ unwiderstehlich werden! Und sind nicht die bisherigen, nur einen Vorgeschmack bedeutenden Wirkungen unseres abgeschwächten Systems schon vielversprechend genug? Sehen wir nicht die größten Städte, den Sitz gewaltiger materieller Interessen und hoher Intelligenz gelegentlich durch einen kleinen Schnapswirt oder Zigarrenarbeiter vertreten? Sehen wir nicht den Staat oft die Befriedigung wichtigster, aber freilich nicht populärer Staasbedürfnisse vergeblich von der Vertretung erbetteln? Sehen wir nicht das Eindringen zweifelhafter Elemente in das Reichshaus? Zeigt nicht die Art des Wahlkampfes und des Redekampfes vielfach sehr deutlich den Einfluß des bloßen Massenwahlrechts? Wetteifert nicht die Presse mit den Kandidaten in niedriger demagogischer Schmeichelei? Wächst nicht fortwährend die Partei, die den Umsturz des Staates und der Gesellschaftsordnung offen anstrebt, an Zahl und Zuversicht? Findet nicht auch innerhalb anderer Parteien eine ständige Ver-

schiebung nach links statt, so daß die täuschende äußere Fassade oft nur den fast vollendeten Prozeß einer prinzipiellen Umwandlung verbirgt? Gewinnen nicht die zur Vertretung des deutschen Volkes unberufensten Demagogen steigenden Einfluß, so daß sie über Nacht zu einer Macht im Staate werden? Wer diese Fragen verneinen kann, der möge im allgemeinen gleichen Wahlrecht auch fernerhin eine köstliche, unveräußerliche Errungenschaft sehen, nicht mit uns ein Element der Zersetzung, das dem deutschen Volke und seinem Staate Verderben droht:

Der Staat muß untergehen früh oder spät,
Wo Mehrheit siegt und Unverstand entscheidet.

Was endlich den Zusammenhang des Massenwahlrechts mit den angeblich nur die Massen belastenden, indirekten Reichssteuern angeht, so habe ich, wie ich glaube mit gutem Grunde, prinzipiell derartige vorgebliche Gerechtigkeitserwägungen abgelehnt, die der früher geschilderten individualistischen Naturrechtsauffassung entsprechen, welche die Vertretung nicht aus dem Staatsbedürfnisse, sondern aus dem Individualinteresse einseitig konstruiert. Es entspricht übrigens dieser Gedanke, die Fülle der in der Volksvertretung zum Ausdruck kommenden Beziehungen zwischen Staat und Staatsbürger auf die Geldleistung des Steuerzahlers zu reduzieren, der populären Begründungsweise der Zensussysteme in ihrer rohesten Form des „do ut des“. Die Folgen, die daraus logisch für das Wahlrecht der Landtage zu ziehen wären, möchten den Vertretern des allgemeinen gleichen Stimmrechts doch als recht unerwünschte erscheinen!

Wenig ernst zu nehmen ist schließlich die Argumentation mit dem zitierten Worte des ersten Reichskanzlers, das er vor jeder praktischen Erfahrung mit dem neuen System, in usum delphini, und aus der geschilderten Stimmung des preußischen Konflikts heraus gesprochen hat. Es genügt der Hinweis auf die am Abend seines Lebens niedergeschriebenen Urteile über das Reichstagswahlrecht und die Motive seiner Einführung.[1]) Sie gipfeln in dem Satze, der auch hier programmatisch festgestellt sei: „Ich habe nie gezweifelt, daß das deutsche Volk, sobald es einsieht, daß das bestehende Wahlrecht eine schädliche Institution sei, stark und klug genug sein werde, sich davon frei zu machen.“

VI. Der Zensus.

Eine der ältesten Verfassungsgrundlagen, wurzelnd in den Sittlichkeitsanschauungen, denen stark und gut gleichbedeutend war, ist die Bemessung

[1]) Fürst Bismarck, Gedanken und Erinnerungen II S. 58.

der Teilnahme am Staate nach dem Besitz. Namentlich als Timokratie, d. h. eine gegenüber dem alten Vorzug des Geburtsstandes gemilderte Aristokratie, stellt sie eine bedeutungsvolle Verfassungsstufe in der Entwicklung Athens von Solon bis auf Perikles dar.[1] Das Volk ist in vier Schatzungsklassen nach dem Grundvermögen eingeteilt. Die obersten Klassen tragen einerseits hauptsächlich die materiellen Lasten des Staates, in der Steuerleistung wie im Schiffsdienst der Naukrarien, auf ihnen, als den durch eigene Ausrüstung Schwerbewaffneten, ruht hauptsächlich die Wehrpflicht; andererseits genießen sie allein die Ratsfähigkeit im Rate der 400 und besitzen vielfach rechtlich, oder auch nur tatsächlich, allein die Fähigkeit für die höheren Ämter. Sind doch bei der Unentgeltlichkeit der Ämter diese zugleich wiederum eine auf dem Vermögen ruhende Last.[2] Ähnlich zeigt die servianische Zenturienverfassung Roms[3] eine Relation zwischen dem Vermögen und dem politischen Rechte. Unter den fünf Vermögensklassen, in die die Bürgergemeinde gegliedert ist, genießt die erste bei der Abstimmung in den Komitien, wie auch namentlich durch die Verbindung mit der Nobilität, im Ämterwesen, rechtlich wie tatsächlich, weitgehenden Vorrang. Dafür ist sie auch im Heeresdienste, sowohl was die Ausrüstung als die Häufigkeit des Dienstes angeht, vorzugsweise belastet. Zugleich ist hiermit im Stimmrecht ein Vorzug der Alterszenturien, d. h. der über 46 Jahre alten Bürger, verbunden.

Die mittelalterliche Staatsidee zeigt uns überall den Grundbesitz, in Vermischung mit dem Geburtsstande, als alleinigen Träger der politischen Rechte und Pflichten. Von dieser Patrimonialität werden die Rechtsverhältnisse der Landstandschaft, des Kriegsdienstes, Gericht und Verwaltung völlig beherrscht. Öffentliches Recht und Grundbesitz der privilegierten Klassen sind unlösbar miteinander verbunden. Namentlich auch in England, wo ein glücklicherer Stern über der reichsständischen Vertretung waltete, als auf dem Kontinent, vollzieht sich die ganze Entwicklung des self-government, das auch die politischen Rechte umfaßt, in innigem Anschluß an den Grundbesitz. Vor allem beruht die parlamentarische Repräsentativverfassung, bis tief in das 19. Jahrhundert hinein, auf dem die Form

[1] Busolt, Handbuch der klassischen Altertumswissenschaft (Iwan Müller) IV S. 112 ff.

[2] Das Verfassungsideal des Aristoteles ist die *πολιτεῖα ἐκ τῶν ὁπλιτευόντων*, d. h. der Staat, dessen Regierung in den Händen derjenigen liegt, die aus eigenen Mitteln im Kriege sich ausrüsten und erhalten können, bei unentgeltlicher Wahrnehmung der Ämter. Aristoteles, Politik II, 6; IV, 13. Vgl. Gilbert, Handbuch der griechischen Staatsaltertümer I S. 37.

[3] Mommsen, Römisches Staatsrecht III S. 240 ff.

des Besitzes besonders betonenden Wahlrechts- und Wählbarkeitszensus.[1]) Und dem entspricht, bis zu den grundsätzlichen Umgestaltungen der neuesten Zeit, auch die auf der persönlichen Leistung der besitzenden Klassen beruhende, ausgedehnte lokale Selbstverwaltung. Mit Zähigkeit ist sogar in dem gänzlich veränderten Wahlsystem der Reformbill von 1884, das bereits in seinen Wirkungen dicht an das allgemeine gleiche Stimmrecht grenzt, die Idee des alten Zensus auf der Grundlage der Besitzform festgehalten.[2]) Ebenso bildete auch in den rasch einander ablösenden Verfassungen der französischen Revolution der Zensus das Hauptgegengewicht gegen das stets von neuem sich in den Vordergrund drängende allgemeine gleiche Wahlrecht. Und in der Charte von 1814 haben wir ihn bereits als einen sehr hochgefaßten Ausschließungszensus für Wahlrecht und Wählbarkeit, die eine Steuerleistung von 300 beziehungsweise 1000 Frcs. voraussetzen, kennen gelernt. Trotz der Abschwächungen, die das System 1820 und 1830 erfuhr, umfaßte das vielumstrittene „pays légal" Guizots, d. h. der Wahlkörper, im Gegensatz zu der Menge der Nichtberechtigten, noch 1846 nur 241 000 Wähler, gegenüber dem 1848 gebildeten des allgemeinen Stimmrechts mit 8 200 000 Wählern![3])

Auch in Deutschland ist die Repräsentativverfassung von Anfang an mit der Schutzwehr des Zensus umgeben worden. Aber während der Ausschließungszensus nirgends ein sehr einschneidender gewesen ist, und namentlich der Angriffe des allgemeinen gleichen Wahlrechts, nach dessen Siege im Reiche, nur schwer sich erwehren konnte,[4]) hat der Abstufungs-

[1]) Die Grundlage bildete in den Grafschaften, von 1429 bis zu der ersten Reformbill von 1832, die Jahresrente von 40 Schilling aus freehold (freiem Grundbesitz). (Vgl. Hatschek, Englisches Staatsrecht S. 254 ff.)

[2]) Zu den alten Berechtigungen aus dem Grundeigentum in den verschiedenen Besitzformen des englischen Rechts, zu denen auch langfristige Pachtverträge gehören, ist namentlich die household- und lodger franchise als wichtigstes Moment der Ausdehnung des Wahlrechts hinzugetreten, d. h. das Stimmrecht derjenigen, die ein Wohnhaus oder den Teil eines solchen als besondere Wohnung seit mindestens 12 Monaten besitzen, und der Mieter, die eine Wohnung im jährlichen Werte von 10 £ seit 12 Monaten innehaben. Vgl. Hatschek a. a. O. S. 257 ff.; G. Meyer a. a. O. S. 382 ff.

[3]) Vgl. Benoist, La crise de l'Etat moderne S. 140.

[4]) Vgl. G. Meyer a. a. O. S. 106 ff., 188 ff., 243 ff. Eine Mischung von Ausschließungs- und Abstufungszensus mit Berücksichtigung der Form des Besitzes und Bildungsvermutung stellt das Hamburgische Wahlgesetz in der Fassung vom 5. März 1906 dar. Es werden danach von den 160 Mitgliedern der Bürgerschaft 80 durch alle Einkommensteuer zahlenden Bürger gewählt; doch werden im Stadtgebiet $^2/_3$ der Sitze durch Wahlen derjenigen besetzt, die in den drei letzten Kalenderjahren durchschnittlich ein Einkommen von mehr als 2500 ℳ versteuert haben. Weitere 40 Abgeordnete werden

zensus des preußischen sog. Dreiklassenwahlsystems, bei weitest gefaßtem Wählerkreis, sich bis jetzt behauptet und wiederholt, so noch 1896 in Sachsen, werbende Kraft gezeigt. Das System ist zunächst als Hilfsmittel gegen den Radikalismus der Nationalversammlung und der zuerst gewählten Kammern durch das Wahlgesetz vom 30. Mai 1849 oktroyiert worden,[1]) und ist, trotz der Veränderung, die es 1893 im Zusammenhang mit der Steuerreform erfahren hat, in den Grundzügen unverändert geblieben. Es ist verbunden mit der zunächst fast gemeinrechtlich in Deutschland aus Frankreich übernommenen indirekten Wahl und der öffentlichen Stimmabgabe, und beruht bekanntlich auf der Gliederung der Wähler, früher in der Gemeinde, seit dem Gesetz vom 29. Juni 1893 im Urwahlbezirke, in drei Abteilungen nach der direkten Steuerleistung an Staat und Kommunen. Die Höchstbesteuerten, die das erste Drittel aufbringen, bilden die 1. Abteilung, ebenso die danach das zweite Drittel Aufbringenden die 2., während der gesamte Rest der 3. zugehört. In öffentlicher Wahl wählt jede Abteilung eine gleiche Zahl von Wahlmännern, die ihrerseits den Abgeordneten wählen.

Ausschließungs- wie Abstufungszensus sind, wie der erste Blick zeigt, Erscheinungsformen desselben Prinzips, das sich äußerlich als die Bemessung der Teilnahme am Staat, hier also des Wahlrechts, nach dem Besitz darstellt. Das Kriterium, an dem das Vorhandensein oder Maß dieses Besitzes festgestellt wird, ist heute vor allem die Steuerleistung, woneben auch Art und Form des Besitzes, wie in England, eine Rolle spielen. Die Frage nach der Rechtfertigung dieses Prinzips wird in weiten Kreisen damit beantwortet, daß der Leistung des Steuerzahlers auch eine analoge Gegenleistung des Staates bei der Bemessung der politischen Rechte entsprechen solle. Dieses rohe do ut des beruht auf derselben Staatsauffassung, die wir als die individualistische des historischen allgemeinen gleichen Wahlrechts kennen gelernt haben, wonach die politischen Rechte einseitig aus den Bedürfnissen des Individuums und darauf gebauten Ansprüchen an den Staat konstruiert werden. Wird dort, aus der angeblichen naturrechtlichen Gleichheit, so hier, aus der durch die Steuerleistung

von den in der Stadt grundbesitzenden Bürgern gewählt; weitere 40 durch die Mitglieder des Senats, der Bürgerschaft und der im Gesetz bezeichneten Gerichte und Verwaltungsbehörden. Über die dabei eingeführte Verhältniswahl wird im Anhang zu sprechen sein.

[1]) Als unmittelbares Vorbild hat die Gemeindeordnung für die Rheinprovinz vom 23. Juli 1845 gedient, während freilich auch in der Begründung der Maßnahme der Hinweis auf die römischen Zenturien nicht gefehlt hat. (Vgl. Gneist, Die nationale Rechtsidee von den Ständen und das preußische Dreiklassenwahlsystem, 1896.)

gekennzeichneten Verschiedenheit, gleich fehlerhaft konstruiert. Die dort geltend gemachten Ablehnungsgründe haben auch hier zwingende Kraft, auch der Steuerzahler hat als solcher kein „Recht" auf erhöhte Teilnahme, wenn diese als eine nach den Zwecken des Staates zu gestaltende Mitarbeit an seinem Wirken gedacht wird.

Ernstlich diskutabel ist daher für uns nur die tiefere Auffassung, die in dem vorhandenen, in der Steuerleistung zum Ausdruck kommenden Besitz einen Maßstab sieht, für erhöhtes Interesse an Staate, und die Fähigkeit, an seinem Leben aktiv mitzuwirken. Die Richtigkeit dieser Anschauung prüfen wir zugleich, wenn wir das Prinzip des Zensus als Grundlage des Wahlrechts an den Anforderungen messen, die wir eingangs an seine zweckmäßige Gestaltung richteten. Ist der durch den Zensus umgrenzte, oder wirksam gegliederte Wahlkörper in erhöhtem Maße geeignet, die in dem Volke vorhandene Staatsgesinnung und politische Befähigung zur Geltung zu bringen? Ist dabei die Vollständigkeit, und die quantitative und qualitative Gerechtigkeit der Teilnahme unter unseren sozialen und Staatsverhältnissen genügend gesichert? Sind die berechtigterweise nach Geltung im Staate verlangenden Interessen, ihrem staatlich sozialen Schwergewicht nach, vertreten? Steht das Prinzip des reinen Zensus mit unserem Staats- und Gesellschaftszustand in der notwendigen Harmonie?

Inwieweit begründet zunächst der Besitz eine gerechtfertigte Vermutung für das Vorhandensein der Staatsgesinnung und politischen Einsicht? Es ist unzweifelhaft, daß die erwähnten früheren Erscheinungsformen des politischen Zensus im allgemeinen wohl geeignet waren, diese Vermutung zu rechtfertigen. Mochte auch die Vorzugsstellung der Besitzenden, ihrem Ursprunge nach, nicht selten ein Produkt brutaler Unterdrückung und Verknechtung der niederen Klassen sein, mochten sie, wie die entarteten deutschen Landstände, nur allzu geneigt sein, bei eifersüchtiger Wahrung der eigenen Rechte, die materiellen Lasten auf die Nichtberechtigten abzuwälzen, so entsprach ihr Vorzug doch als ein gewordener jener Rechtsidee, daß um des Staates willen der Befähigte im Staate herrschen soll. In Athen und in Rom begründet der Besitz höchstgesteigerte persönliche Dienstleistung, neben den Sachaufwendungen für den Staat: Führung im Heeres- und Schiffsdienst, Ämterverwaltung, soziale Verantwortlichkeit des ausgedehnten Grundbesitzes bedingten jene Befähigung, in der die Vorzugsstellung ihren Rechtsgrund finden konnte. Ebenso in dem ständisch gegliederten Mittelalter und im älteren englischen selfgovernment. So erscheint die Vorzugsstellung im Staate wohl zunächst als eine Summe von Rechten, denen

innerlich aber ein gehäuftes Maß von politisch erziehlichen Pflichten entsprach. Und so mochten die in minderem Rechte stehenden Schichten auch so lange den Vorzug der das öffentliche Leben beherrschenden Reichen nicht allzu sehr als ungerecht empfinden, als dieses Verhältnis von Recht und Pflicht wesentlich unerschüttert blieb. Zudem entsprach dieser Vorrang im Mittelalter, und den daran sich schließenden Zeiten, durchaus dem allgemeinen Staats- und Gesellschaftszustand der Patrimonialität, der nirgends das private Recht am Grund und Boden von dem öffentlichen Rechte säuberlich schied. Aber wo die unteren Schichten sich erhoben, um in oft jahrhundertelangem Kampfe eine erhöhte Teilnahme zu gewinnen, die Plebs Roms, wie die Zünfte der mittelalterlichen Städte, da war, neben den egoistischen Triebfedern des Machtwillens, auch gewiß instinktiv die Rechtsüberzeugung wirksam, daß die veränderten sozialen und Staatsverhältnisse dem Vorzuge der bisher Herrschenden die innere Berechtigung genommen hatten.

Inwiefern kann nun aber die damals gerechtfertigte Vermutung, daß mit dem Besitze zugleich Staatsgesinnung und Einsicht privilegiert werde, auch heute noch Geltung beanspruchen? Sind die Staats- und Gesellschaftsverhältnisse auch heute gegeben, aus denen dieser Anspruch hergeleitet werden konnte? Da zeigt sich demjenigen, der unsere Verhältnisse mit den genannten Epochen vergleicht, von vornherein ein gewaltiger Unterschied. Die menschliche Tätigkeit findet in den vielgestaltigen Berufen ihren Ausdruck, die der Mannigfaltigkeit individuellen Tuns eine das gesamte Leben umfassende Einheit geben. Unter ihnen entwickelt sich mit fortschreitender Kultur eine steigende Differenzierung, jene Arbeitsteilung, die auch den Staatsdienst zu einem Lebensberufe mehr und mehr gemacht hat. Die nicht aus dem beruflichen Staatsdienste sich ergebenden Leistungen des einzelnen für den Staat sind, wo sie persönliche blieben, oder wieder zu solchen wurden, wie der militärische nicht berufsmäßige Dienst, gleiche und gemessene und von dem Besitz völlig losgelöst. Und die begrifflich ebenso von diesen getrennten des Geschworenen- und Schöffendienstes, wie die freilich in entfernterem Zusammenhange mit dem Besitz stehenden ehrenamtlichen Tätigkeiten der Selbstverwaltung, bilden, im ganzen genommen, doch ein Geringes in dem vom Berufsbeamtentum beherrschten und getriebenen Staatsleben. Die politisch erziehliche Wirkung des früher zur persönlichen Leistung im Staate fort und fort berufenen Besitzes ist also, durch die veränderten Staatsverhältnisse, heute auf ein Minimum beschränkt. Daneben hat die Vielgestaltigkeit des modernen wirtschaftlichen Lebens immer weitere Klassen eines mobilen, pflichtenlosen Besitzes geschaffen. Mag

auch der vielgenannte Typus des Besitzers, dessen einziges Werkzeug die Couponschere ist, in einem erwerbstätigen Volke in Reinkultur nicht so gar häufig vorkommen, so bedingt doch die gesteigerte Möglichkeit der Kapitalbildung und -Verwertung in Anlagen, die eigene Mitwirkung ausschließen (man denke an den Aktionär!), einen nicht nur weit verbreiteten, sondern auch quantitativ höchst gesteigerten Besitztypus, dessen praktische soziale Verantwortlichkeit eine verschwindende ist. Die Auseinandersetzung zwischen diesem Besitz einerseits, Staat und Gesellschaft andererseits, findet fast ausschließlich durch die pflichtmäßigen und streng gemessenen Steuerleistungen statt. Ja, selbst bei spontan aus dem Gesellschaftsleben erwachsenen gemeinnützigen Organisationen ist die Zahl der persönlich Wirkenden, gegenüber den bloß Zahlenden, regelmäßig eine minimale. Mag also auch die moderne Wirtschaftsentwickelung in dem Großindustriellen, dem Großkaufmann und Reeder, neue Besitzertypen geschaffen haben, die, was die soziale Pflichtenfülle des Besitzes angeht, ebenbürtig neben die alte Erscheinung des Großgrundbesitzers treten, so ist doch, im Verhältnis, die Häufung und Verbreitung überwiegend pflichtenlosen Besitzes eine ungleich größere. Dazu tritt noch eine steigende Beweglichkeit alles Besitzes; selbst der Grundbesitzer ist durch die gestiegenen Verwertungsmöglichkeiten nicht mehr so dauernd an die Scholle gefesselt, auf der er geboren ist. Vollends steigt die Zahl derjenigen Besitzer mobiler Kapitalien fortwährend, die durch das Interesse ihres Besitzes keineswegs an den Heimatsboden gefesselt sind, denen die Übertragung ihres Kapitals ins Ausland wohl nur einen Federstrich kostet, und die jenseits der Grenzen sehr ähnliche befriedigende Kulturverhältnisse wie die im Heimatsstaate vorfinden. Der Besitz ist also heute keineswegs in seiner Masse derart mit dem eigenen Staate unlöslich verbunden, daß notwendig aus ihm jenes zwingende Interesse an der Staatserhaltung und Fortbildung erwachsen müßte, das älteren Entwickelungsstufen natürlich erscheinen konnte. Dazu kommt endlich die Tatsache, daß in dem vielgestaltigen Geschäftsleben der heutigen Wirtschaft große, oft mühelos gewonnene Reichtümer nicht sowohl Arbeit, überlegene produktive Intelligenz und Tatkraft, als vielmehr die glückliche Ausnutzung der Zufallskonjunktur, wenn nicht gar die Prämie für verwegenes Spekulationsspiel repräsentieren. Nicht selten erscheint, durch die goldige Decke dem Blicke des Volkes kaum verhüllt, der rasch zusammengeraffte Reichtum als das Produkt unlauteren Geschäftstreibens.

Der Besitz als solcher ist also unter den heutigen Verhältnissen nicht ohne weiteres geeignet, politisch erziehlich zu wirken, er ist auch in sozialer Hinsicht oft pflichtenlos und hat eine in früheren Zeiten nicht denkbare

Unabhängigkeit von dem Heimatsstaate gewonnen; dazu haben die augenfälligen Tatbestände ethisch minderwertigen Besitzerwerbs sich gehäuft, so daß die Rechtsidee, auf der der Zensus beruht, die an den Besitz geknüpfte Vermutung erhöhter Staatsgesinnung und Einsicht, schwere Erschütterung erfahren hat. Es ist also sehr wahrscheinlich, daß ebenso häufig als augenfällig die Rechtsvermutung, auf der das Privileg beruht, sich nicht bewahrheitet. Dagegen haben sich in der heutigen Kultur in steigendem Maße Interessen am Staatsleben entwickelt, die vielfach völlig losgelöst sind von dem Besitze, und deren Intensität jedenfalls keineswegs mit dem Besitzmaße wächst. Der Staat ist in stets erhöhtem Maße Hort und Pfleger derartiger Kulturinteressen geworden: Das Unterrichtswesen in allen seinen Abstufungen, kirchenpolitische Fragen, Gestaltung des Heeresdienstes, des Amtsrechts, der Justiz, Fragen nationaler Ehre und vieles andere, das wohl eines finanziellen Fundaments bedarf, in diesem aber keineswegs restlos aufgeht, rufen aus allen Besitzesklassen interessierte Vertreter auf den Plan, unter denen die Höchstbesitzenden keineswegs immer die wahrhaft Berufenen sind. Bei der Herrschaft des Zensus wird sich also nur zu oft die wahrhafte und ihres Wertes bewußte Fähigkeit zu minderem Rechte verurteilt sehen. Und andererseits ist das Gefühl, für die Gerechtigkeit und Verhältnismäßigkeit in der Zumessung staatlicher Rechte, ein viel reizbareres geworden und reagiert heftig gegen die Einseitigkeit, mit der im Zensus, zu Ungunsten anderer Interessen im Staat und am Staat, das rein Materielle privilegiert erscheint. Endlich ist im allgemeinen auch das Feingefühl für die durch den Besitz repräsentierten sozialethischen, positiven oder negativen Werte in unserer Zeit, die von der breitesten Öffentlichkeit kontrolliert, das Gemeinschaftsleben sich vollziehen sieht, gegenüber früheren Epochen gewaltig gesteigert. So fehlt der aus dem Zensus ausschließlich erwachsenden Vertretung die Harmonie mit den im heutigen Aufbau des Staats und der Gesellschaft reicher entwickelten idealen, von dem materiellen Besitze losgelösten, oder ihn doch beherrschenden Elementen und den daraus erwachsenen Sittlichkeits- und Rechtsanschauungen. Wie das Gemeinwesen der schaffenden Kräfte im Staatsdienst und im sonstigen öffentlichen Leben bedarf, die, absehend von dem unmittelbaren Streben nach Erwerb, an den Gewinn anderer Güter ihre Lebenskraft setzen, so gibt auch unsere Staats- und Gesellschaftsordnung diesen Faktoren im allgemeinen wertvolle Äquivalente in der besonderen Achtung und Auszeichnung, die diese wahrhaft liberalen Berufsarten genießen. Damit steht die alleinige Basis des Zensus für die Volksvertretung in gefährlichem Widerspruch. Sie ist nur allzu geeignet, den ohnehin mächtigen Trieb des egoistischen Besitzerwerbs in

bedenklicher Weise, zuungunsten der Befriedigung jener idealen Bedürfnisse, zu verstärken. Und all diese Mängel einer reinen Zensusvertretung werden eine weitere politisch bedenkliche Wirkung haben. Die Staatsfreudigkeit der durch ein ungerechtfertigt scheinendes Privileg Benachteiligten wird erschüttert, und insbesondere die freudige Anteilnahme an der Volksvertretung selbst, in weiten Kreisen gefährlich beeinträchtigt werden. Ja auch die politisch erziehliche Wirkung, die wir als einen Zweck des Instituts der Volksvertretung kennen lernten, und die nur aus einer inneren Sympathie des Volkes mit seinen Vertrauensmännern erwachsen kann, wird der einseitigen Zensusvertretung, gegenüber politisch Verbitterten, versagt bleiben müssen.

Inwieweit können wir, unter diesen von Grund aus veränderten Verhältnissen unserer heutigen Kultur, auch jetzt noch von einer Berechtigung der politischen Idee des Zensus sprechen? Zunächst ist ein gewisses Minimum des Besitzes, das dem Staatsbürger gestattet, über die Notdurft des täglichen Lebens hinaus auf Unpersönliches das Auge zu richten, gewiß eine Voraussetzung für das Interesse an der Erhaltung des gegebenen Staates, wie für jede lebhaftere Anteilnahme am öffentlichen Leben überhaupt. Auch wird die dadurch gesteigerte Lebenshaltung regelmäßig bessere Gelegenheit geben, theoretische und praktische Erfahrungen zu gewinnen, die nicht ohne Einfluß auf die politische Befähigung sein werden. Wir werden Veranlassung haben, bei der Besprechung der möglichen Reform unseres heutigen Wahlrechts, dies näher ins Auge zu fassen. Sodann wird die Art des Besitzes, die dadurch bedingte Festigkeit des Zusammenhangs mit dem Heimatsstaate, politisch erheblich sein. Und endlich wird ein großer Teil der gegen den reinen Zensus geltend gemachten Bedenken schwinden, wenn seine Einseitigkeit wegfällt, d. h. wenn er Ergänzung durch andere gleichberechtigte Gliederungen erfährt. Die Betrachtung der Eigenschaften des heutigen Besitzes, der zahlreichen Fälle, wo die berechtigende Vermutung für seine politische Bevorzugung augenscheinlich versagt, muß auch dahin führen, diesen Vorzug nur an Tatbestände zu knüpfen, die den Vorteil der großen Zahl gewähren. Damit wird es wahrscheinlich, daß in der großen Mehrzahl der Fälle, die unzweifelhaft im ganzen berechtigte Vermutung zugunsten der fördernden Eigenschaften des Besitzes, sich bewahrheitet, während das Privileg einer engeren Klasse der Großbesitzenden die möglichen Ausnahmen allzu augenfällig und allzu gewichtig macht.

So müssen denn die eigentümlichen Wirkungen des Zensussystems natürlich, je nach der praktischen Ausgestaltung, mehr oder weniger einschneidende sein. Gegen einen Ausschließungszensus, der den Wählerkreis sehr weit faßt und nach einem Minimum des Besitzes gravitiert, wie er in manchen

deutschen Staaten bestand und besteht, werden die hier geltend gemachten Einwände zurücktreten, dagegen die gegen das allgemeine gleiche Stimmrecht vorgebrachten umsomehr anwendbar sein, je größere Annäherung er an dieses ungegliederte Massenwahlrecht zeigt. Umgekehrt werden bei einem hohen Zensus die hier gerügten Mängel in gesteigertem Maße sich geltend machen. Und das gilt nicht nur von dem heute nirgends mehr praktischen hohen Ausschließungszensus, sondern auch von einem, bei allgemeinem Stimmrecht bestehenden, plutokratischen Abstufungszensus. Das führt uns zu dem preußischen Dreiklassenwahlsystem.

Dieses gewährt zunächst die Teilnahme am Wahlrecht in ausgedehntestem Maße: Die Altersanforderung von 24 Jahren ist noch um ein Jahr gegenüber dem Reichstagswahlrechte herabgesetzt. Auch hat das, im § 8 der Verordnung vom 30. Mai 1849 aufgestellte, Erfordernis der Selbständigkeit längst durch die Praxis die authentische Interpretation dahin erfahren, daß damit nur die Nichtverfügungsfähigen, die Gefangenen oder in Konkurs Befindlichen usw. ausgeschlossen sein sollen. Innerhalb dieses ausgedehnten Wahlkörpers bedingt aber der Abstufungszensus eine sehr einschneidende Gliederung. Da einer jeden der drei Abteilungen, in die nach der Steuerleistung die Urwähler gruppiert sind, die gleiche Zahl der Wahlmänner zugewiesen ist, so bleibt die unverhältnismäßig zahlreiche dritte Klasse, der ersten und zweiten gegenüber, notwendig machtlos, und kann aus eigener Kraft zu keiner Vertretung gelangen.[1]) Ferner sichern die großen Besitzunterschiede, die sich in dem halben Jahrhundert seit Einführung des Systems durch gewaltige Kapitalbildungen erheblich gesteigert haben, nach der ursprünglichen Anlage des Systems den großen Vermögen in den meisten Fällen fast den alleinigen Besitz der ersten Klasse, während auch aus der zweiten, durch dieses Schwergewicht des Großbesitzes, immer weitere Kreise von Besitzenden in die dritte Klasse gedrängt werden müßten. So trägt das System den Charakter eines außerordentlich plutokratisch gesteigerten Abstufungszensus. Ihm sind daher auch alle diejenigen Einwendungen und schweren Bedenken entgegenzuhalten, die vorstehend gegen die Idee des reinen Zensus, unter den heutigen Staats- und Gesellschaftsverhältnissen, geltend gemacht wurden. Dazu kommen aber eigentümliche Mängel, die dem doktrinären Grundgedanken entspringen, und durch das Flickwerk, mit dem man 1893 die schlimmsten plutokratischen Härten zu

[1]) Im Jahre 1903 fielen auf die I. Abteilung 3,36%, auf die II. 12,07%, auf die III. 84,57% der gesammten Wählerzahl des Staates. Vgl. Evert, Die preußischen Landtagswahlen des Jahres 1903 S. 7. (Zeitschr. des Königl. Preuß. Statist. Landesamts, Ergänzungsheft XXIII.)

mildern bestrebt war, bedenklichste Verstärkung erfahren haben. So ist die praktische Anwendung immer mehr in Widerspruch mit der ganzen politischen Idee der Einrichtung getreten.

Das System geht aus von einer Gliederung des Wahlkörpers in Reiche, mittlere Besitzer und kleine Besitzer oder Besitzlose. Gneist[1]) hat darin eine neue Gestalt der alten nationalen Rechtsidee von der ständischen Gliederung sehen zu sollen geglaubt. Aber schon in seiner Urgestalt entsprach es nur sehr unvollkommen dem Zwecke, innerlich gleichartige Schichten in derselben Abteilung zusammenzufassen. Die Drittelung der Steuerleistungen, nach der sich die Klassen bestimmen, erfolgte zunächst in den Gemeinden, aus der an sich richtigen Idee heraus, daß das Gewicht des Reichtums nicht nur etwas Absolutes ist, sondern auch durch die Relation zu den Besitzverhältnissen der sozialen Umgebung bestimmt wird: Der zu den Großbesitzenden in einem kleinen Landstädtchen Gehörende würde dem bescheidenen Mittelstande in der Großstadt oft zuzurechnen sein. Aber diese doktrinäre Erwägung wurde nicht der Tatsache gerecht, daß die alten Bande, die den Einwohner früher regelmäßig fast lebenslänglich an seine engere Heimat knüpften, heute bei der Vielgestaltigkeit des Verkehrs und den Bedürfnissen des modernen wirtschaftlichen Lebens, die eine unaufhörliche rege Volksbewegung bedingen, gelockert, wenn nicht gar gesprengt worden sind; daß der weitere Überblick über die sozialen Kategorien, den das moderne Leben im weiteren Kreise mit sich bringt, es unmöglich macht, diese Kategorien rein in ihrem lokalen Verhältnisse zueinander zu betrachten; daß insbesondere die Beziehung zum Staat schon längst nicht mehr durch das Medium des engeren Gemeindeverbandes für das Individuum gegeben ist, und sein staatlichsoziales Schwergewicht, ganz unabhängig von der Relation zu dem Besitze in der Gemeinde, sich gestaltet haben kann. So mußten die absoluten Unterschiede in der Bewertung des Besitzes für das Stimmgewicht, die bei dem Vergleich von Gemeinde zu Gemeinde sich in fast komischem Kontrast ergaben, die hier den mit einigen Mark zur Steuer Veranlagten in die erste Klasse erhoben, während anderwärts der Millionär, der Tausende an Steuern zahlt, in die dritte Klasse herabgedrückt wurde, als völlig willkürliche und irrationelle erscheinen und bitter empfunden werden. Und zwar machen diese Unterschiede sich nicht nur beim Vergleich von weit entfernten Teilen verschiedener Provinzen geltend, sie treten vielmehr bei Gemeinden, die in demselben Wahlkreise vereinigt sind, nach den Zufälligkeiten des Wohnsitzwechsels reicher Einwohner kraß zu Tage. Nicht

[1]) Die nationale Rechtsidee von den Ständen und das preußische Dreiklassenwahlsystem, Berlin 1894.

nur muß der Wähler A, der zehnmal soviel Steuern zahlt, wie der in einer, einige Minuten entfernten Nachbargemeinde wohnende B, es bitter und als ungerecht empfinden, wenn dieser in der ersten Klasse wählt, während er durch die Nachbarschaft des reichen C in die dritte Klasse gedrückt wird, er muß auch, wenn ihm bisher eine solche Nachbarschaft erspart war, stets befürchten, daß eine derartige Zufälligkeit seiner „politischen Stellung" ein Ende mache. Demgegenüber kann die Belehrung, daß es „kommunale Verbände" seien, aus denen das Parlament hervorgehe, „in denen sich durch gewohnheitsmäßiges Zusammenleben in nachbarlicher Erfüllung sittlicher und bürgerlicher Pflichten die Gegensätze ausgleichen", und die das Parlament „zu einer Vertretung des Gesamtbewußtseins dauernd organisierter Wahlverbände" machten,[1]) wohl großen Eindruck nicht hervorbringen! Was für das nähere Ziele verfolgende, kommunale Wahlrecht schon unter den heutigen Verhältnissen schwer erträglich sein muß, daß nämlich ohne eine Veränderung des sozialen Gesamtbildes der Gemeinde, nur durch Zuwandern eines Millionärs, die Wahlrechte der bisherigen Einwohner von Grund aus umgestaltet werden, das muß für das politische Wahlrecht vollends unerträglich sein![2]) Und neuerdings, seit dem Abänderungsgesetz vom 29. Juni 1893, welches, um der plutokratischen Erdrückung der Wählerschaft ganzer Gemeinden durch höchst gesteigerten Reichtum einzelner vorzubeugen, die Drittelung der Steuersumme und die Abteilungsbildung in die Urwahlbezirke verlegt, die nicht weniger als 750 und nicht mehr als 1749 Seelen umfassen dürfen, sind diese Anomalien noch gesteigert worden. Jetzt gehen die Linien der Bezirke, und damit die Abteilungen, quer durch die Straßen der Stadtgemeinde selbst. Die geschilderten Kontraste finden sich nunmehr bei den Hausnachbarn, und in gewissen Stadtgegenden seufzen die mehrfachen Millionäre in der dritten Klasse, während in der Peripherie der fast besitzlose Tagelöhner in der ersten Klasse sich sonnen mag![3])

[1]) Gneist a. a. O. S. 188.

[2]) Diese Fehler vermeidet das vielumstrittene sächsische Wahlgesetz von 1896, indem es die Relation durch absolute Mindestgrenzen für die Zugehörigkeit zur zweiten und ersten Abteilung ergänzt: 38 bzw. 300 Mk.

[3]) Hier einige Daten (vgl. Evert a. a. O., Die preußischen Landtagswahlen des Jahres 1903 S. 114 ff.). In 17 Urwahlbezirken gehörten zur zweiten Abteilung Wähler, die mehr als 30000 ℳ Steuer zahlten, in einem Urwahlbezirk sogar zur dritten Abteilung; in 108 Bezirken berechtigte eine Steuerleistung von über 10000—30000 ℳ nur zur zweiten Abteilung, in 9 Bezirken nur zu dritten; in 251 Bezirken eine Steuerleistung von über 5000—10000 ℳ nur zur zweiten, in 21 nur zur dritten Abteilung; in 406 Bezirken eine Steuerleistung von über 3000—5000 ℳ nur zur zweiten, in 35

Es ist also kein Zweifel, daß das heutige preußische Dreiklassenwahlrecht die ungünstigen Folgen des Zensus potenziert; daß bei dem Fehlen jeder politischen Idee, die nicht durch Zufälligkeiten in ein Zerrbild verwandelt werden könnte, die Fälle, die als bitterste Ungerechtigkeit empfunden werden müssen, sich bedenklich häufen; daß es endlich, für die von der Masse des Goldes einzelner erdrückte Bildung und Intelligenz, nur ein schlechter Trost sein kann, wenn sie sich da mit den höchsten Würdenträgern des Staates in der Reihe der capite censi zusammenfindet, während der erfolgreiche Börsenjobber seine „staatlich soziale Einsicht" und seine „Staatsgesinnung" in der ersten Klasse zur Schau trägt! Und wenn im allgemeinen auch zuzugeben ist, daß das Zensusparlament in Preußen nicht unbefriedigend fungiert, so sind doch die spezifischen Aufgaben, die gerade dem Wahlrecht in der Gesamtinstitution der Volksvertretung zufallen, an denen also der Teilbeitrag gerade des Wahlrechts vor allem gemessen werden kann, sichtbar schlecht erfüllt: Die Unzufriedenheit und dadurch geminderte Staatsfreudigkeit der großen Menge, zu der hier die Vertreter von Bildung und Besitz in weitem Umfange gehören, sind gegenüber diesem System, das die geforderte Gerechtigkeit und Verhältnismäßigkeit in bedenklichster Weise vermissen läßt, offenkundige. Die Ziffern der großen Wahlenthaltungen, besonders in der dritten Klasse, führen da eine beredte Sprache.[1])

Auch ist es gewiß kein Anzeichen für ein die Vollständigkeit der Vertretung sicherndes Wahlrecht, wenn eine Partei, die in Preußen für die Reichstagswahlen mehr als 1 600 000 Stimmen aufbringt und auch bei

nur zur dritten Abteilung. Dagegen berechtigte in 6 Bezirken eine Steuerleistung von mehr als 10 ℳ zur ersten Abteilung, in 111 Bezirken ebenso eine solche von mehr als 20 ℳ, in 625 Bezirken eine solche von mehr als 40 ℳ! In 3 Bezirken war eine Steuersumme von 30—40 ℳ die höchste Steuerleistung in der ersten Abteilung, in 1 eine solche von 10—20 ℳ. In Berlin gab es 6 Urwahlbezirke, wo eine Steuerleistung von 10000—30000 ℳ nur zur dritten Abteilung, dagegen 2, in denen eine Steuerleistung von mehr als 20 ℳ schon zur ersten Abteilung berechtigte. Übrigens sind wahrscheinlich in vielen Fällen diese zur ersten Abteilung berechtigenden Steuersummen noch geringer, da in der Übersicht summarische Stufen von 5—10, 10—20, 30—40 ℳ usw. eingesetzt sind.

Vgl. auch über die Verhältnisse bei den Wahlen 1893 Jastrow, Das Dreiklassensystem (Berlin, 1894).

[1]) 1903 wählten, trotz der erstmaligen erheblichen Beteiligung der Sozialdemokratie, in der dritten Abteilung nur 21,18 % der Wahlberechtigten (1898 15,67 %), auch in der zweiten nur 34,27 %. In der ersten, bei der infolge der geringen Wählerzahl die Resultate häufig von vornherein feststehen, auch nur 49,24 %. Dagegen betrug die Teilnahme an den Reichstagswahlen 1903 75,49 %. Vgl. Evert a. a. O. S. 18.

den Landtagswahlen 1903 bei weitem die größte Zahl der Urwählerstimmen in der dritten Abteilung zählte,[1]) im Abgeordnetenhause zu keinem einzigen Mandate kommen kann! Möge man die Erfahrungen bedenken, die das Frankreich der Julimonarchie mit der Nichtbeachtung des Volksteils im Wahlrecht gemacht hat, der nicht zu dem pays légal des Zensus gehörte. Man bedenke auch die gefährlichen politischen Handhaben, die ein reines Zensussystem, mit plutokratischer Färbung, den nach amerikanischem Muster sich mehr und mehr organisierenden und konzentrierenden, großen Kapitalmächten darbieten könnte. Wohl kann und soll eine entschlossene Regierung, unbeirrt von der Laune der Masse und populären Schlagworten, die sich für die Quintessenz des Zeitgeistes ausgeben, Institutionen schützen, die, mögen sie auch Ecken und Kanten zeigen und den Anforderungen radikaler Gradlinigkeit nicht entsprechen, doch auf einer gesunden politischen Idee beruhen, und als staatsfördernde sich bewährt haben. Aber der Standpunkt des Beharrens, der „beati possitendes“ und des „quieta non movere“ wird unhaltbar, wenn diese Institutionen sich augenfällig in Widerspruch zu dem Geiste des Staatsaufbaus selbst stellt, wenn sie ein Zerrbild der politischen Idee darstellt, der sie angeblich dienen will, und wenn sie alle ihre Funktionen gar nicht oder nur schlecht erfüllt. Mag der sonst gesunde Volkskörper die Mißbildung eines Organs auch lange ertragen, und durch gesunde Säfte das schleichende Gift paralysieren, einmal wird die lange Vernachlässigung sich rächen. Daher caveant consules solange es noch Zeit ist, solange auch noch in ruhigen Zeitläuften volle Freiheit des Handelns gegeben ist!

VII. Ziele der Reform.

Die geschilderten Wahlrechte, das allgemeine gleiche Wahlrecht, wie der Zensus des preußischen Dreiklassensystems, erwiesen sich also, gemessen an den Anforderungen, die aus dem Zwecke der Volksvertretung und des sie tragenden Wahlrechts hergeleitet sind, als höchst unbefriedigende. Sie erfüllen die ihnen obliegenden Funktionen schlecht oder gar nicht, und bilden außerdem sogar eine Gefahr für den Bau von Staat und Gesellschaft. Es ist daher jede Verdrängung des einen Prinzips durch das

[1]) In der dritten Abteilung wurden 1903 300 984 sozialdemokratische Stimmen abgegeben = 23,87 % der Gesamtzahl, wogegen die nächst stärkste, die konservative Partei, nur 221 019 Stimmen aufbrachte = 17,53 % (vgl. Evert a. a. O. S. 21). Während die sozialdemokratische Partei bekanntlich die Wahl eines Abgeordneten nicht durchsetzte, erreichte die konservative Partei die Zahl von 143 Mandaten. (a. a. O. S. 29.)

andere von vornherein abzulehnen, und das gilt auch von dem Zensus als alleiniger Grundlage des Wahlrechts in jeder Form. Einer einschneidenden und wirksamen Abstufung ständen die entwickelten Gegengründe gegen das Zensussystem als solches entgegen, während ein geringer Ausschließungszensus, wie ihn manche deutsche Einzelstaaten kennen, die Gefahren des gleichen Massenwahlrechts näher brächte. Freilich, wenn über die Reformbedürftigkeit des preußischen Zensus kaum ein Zweifel besteht, er nur noch schüchterne Verteidiger in der Öffentlichkeit findet, gegenüber der herrschenden Meinung, die stets gebieterischer seinen Tod verlangt, so ist im Gegenteil das allgemeine gleiche Wahlrecht anscheinend ein Unantastbares und seine Allgemeingültigkeit in weiten Kreisen ein Dogma. Aus den angestellten Erwägungen erhebe ich aber gerade gegen dieses Prinzip, sowohl was seinen Besitzstand im Reiche, wie seinen Ausdehnungsanspruch auf die Einzelstaaten angeht, den lebhaftesten Widerspruch. In weiteren Kreisen, als es den Anschein hat, sind übrigens gewiß nicht wenige Gesinnungsgenossen der hier entwickelten Anschauungen von seiner Gefährlichkeit vorhanden. Aber begreiflicherweise zeigt sich nur geringe Neigung, in der Öffentlichkeit dagegen aufzutreten: Die politischen Aspirationen derjenigen, die, wenn auch grundsätzliche Gegner, so doch genötigt sind, mit diesem Institute direkt oder indirekt praktisch zu rechnen, veranlassen diese Zurückhaltung. Und auch Männer, die keineswegs geneigt sind, um die Gunst der Masse zu buhlen, vermeiden es doch lieber, durch eine unbequeme Offenheit der eigenen Partei, die die Massenstimmen bei den Wahlen braucht, zu schaden. Endlich ist auch eine kleinmütige Vorstellung von der Aussichtslosigkeit jedes Kampfes, gegen eine so populäre Einrichtung, weit verbreitet. Diesen Kleinmütigen gegenüber mag der Hinweis auf den alten Satz: Wo ein Wille ist, da findet sich auch ein Weg, wohl am Platze sein, sowie auf das bereits erwähnte, von dem ersten Reichskanzler [1]) geäußerte Vertrauen zu der Klugheit und Stärke des deutschen Volkes, das sich von dem Wahlsystem, wenn es als schädlich erkannt, befreien werde. Aufgabe aller derjenigen aber, die wie ich das Reichstagswahlrecht für ein gefährliches Gift halten, das am Marke des deutschen Stammes zehrt, und dessen unheilvolle Wirkungen sich erst in der Zukunft in vollem Umfange zeigen werden, muß es sein, deutlich auf die Schäden hinzuweisen, und sich über ein Ziel, auf das dieser ändernde Wille gerichtet sein soll, zu verständigen. Die Wahl des Weges zu diesem Ziele ist dann eine Frage taktischer Überlegungen, die hier vorerst nicht

[1]) Fürst Bismarck, Gedanken und Erinnerungen II S. 58.

angestellt werden sollen. Jedenfalls führt aber die Herstellung einer weiter verbreiteten Überzeugung, von der Reformbedürftigkeit des Reichstagswahlrechts und möglichen Zielen einer solchen Reform, schon ein ganzes Stück auf diesem Wege voran. Hieran mitzuwirken und zu dieser Gesamtarbeit einen bescheidenen Teilbeitrag zu leisten, ist das Ziel dieser Ausführungen.

Es könnte nun die Frage gestellt werden, ob nicht eine Verschiedenheit des Wahlrechts für das Reich und für Preußen sachlich gefordert sei. Das scheint mir nicht: Beide Staaten haben eine gemeinsame Eigenart als lebensvolle deutsche Großstaaten, mit mannigfachsten und universalsten Staatsaufgaben. Alle Anforderungen, die an ein staatliches Wahlrecht zu stellen sind, und die aus dem Charakter von Staat und Gesellschaft und deren Verhältnis zur Vertretung hergeleitet wurden, sind daher für sie im wesentlichen die gleichen. Was für den kleinen und mittleren Staat erträglich sein mag, kann für den Großstaat, wie bei der Kritik des allgemeinen gleichen Wahlrechts näher ausgeführt wurde, verhängnisvoll sein. Übrigens werden im einzelnen Modifikationen nach den praktischen Bedürfnissen und historisch Gegebenem möglich sein, wenn auch das Prinzip des Wahlrechts das gleiche sein sollte. So ist ja von selbst die Wahlkreiseinteilung für beide notwendig verschieden.

Welches müßten nun die leitenden Gesichtspunkte einer Reform sein, die geeignet wäre, die gerügten Mängel der herrschenden Systeme zu beseitigen?

Die gegebenen Grundlagen der Volksvertretung, die Volkskammer als eine Repräsentation der Gesamtheit der Regierten, und nicht nur die Rechtsgrundlagen derselben, sondern auch die politischen Grundlagen, die in dem Parteiwesen gegeben erscheinen, müssen wir als ein Definitivum ansehen. Auch die für unsere Frage indirekt bedeutsame Gesamtzahl der Abgeordneten kann aus parlamentarisch technischen Gründen nicht wohl vermehrt werden. Überhaupt können wir den Leitsatz aufstellen, daß die Reform um so besser sein wird, je weniger sie grundsätzliche Veränderungen notwendig macht, und je mehr sie sich dem Gegebenen zwanglos anschließen läßt. Unter allen Umständen ist daher auch eine „Entrechtung" möglichst zu vermeiden, d. h. die Entziehung des Wahlrechts denjenigen gegenüber, die es bereits besitzen. Auch erwies sich unserer Betrachtung die Allgemeinheit des Wahlrechts, etwa im Umfange des Reichstagswahlrechts, als den herrschenden Staats- und Kulturverhältnissen entsprechend. Damit ist aber auch die wünschenswerte Vollständigkeit der Teilnahme am Staate in befriedigender Ausdehnung gesichert. Es kann sich also, wenn wir vom Reichstagswahlrecht

ausgehen, in erster Linie nur darum handeln, die jetzt erdrückte höhere Staatsgesinnung und politische Einsicht im Wahlkörper zu stärkerer Geltung zu bringen, und damit sowohl die Qualität der Volksvertretung als eines Staatsorgans zu heben, wie auch die Teilnahme in diesen Richtungen qualitativ gerechter und verhältnismäßiger zu gestalten; sei es direkt, durch unmittelbare Zumessung verschiedener Stimmgewichte, sei es indirekt durch die Gliederung des Wahlkörpers. Zugleich wird zu prüfen sein, ob und wieweit es mit den Hauptzwecken der Institution, wie sie eingangs formuliert wurden, verträglich sein mag, eine unmittelbare Vertretung der nach solcher verlangenden Eigeninteressen durch das Wahlrecht zu sichern. Bei dieser Abstufung oder Gliederung, die sich als notwendig erwies, ist alles zu vermeiden, was eine neue Kastenbildung im Sinne der alten Geburtsstände begründen würde. Das Fallen der Schranken, die das freie Aufsteigen der niederen Gesellschaftsschichten hemmten, ist offenbar eine unwiderrufliche Errungenschaft unserer Kultur, und die erneute, wenn auch indirekte Behinderung dieser Evolution würde unerträglich sein. Diese Abstufung oder Gliederung muß endlich eine wirksame sein, so daß die Anforderungen an das Wahlrecht, vornehmlich diejenigen, die auf eine erhöhte Geltung der vorhandenen Staatsgesinnung und Einsicht abzielten, tatsächliche Befriedigung erwarten dürfen.

Jede so begrenzte Reform muß sich notwendigerweise bescheiden, sie muß darauf verzichten, den Ansprüchen der Idealisten zu genügen, die, ohne Rücksicht auf das gegebene Material, völlige Neubauten errichten möchten. Sie muß immer der eingangs näher ausgeführten Erwägung sich bewußt bleiben, daß ein gutes Wahlrecht praktisch stets den Charakter des Kompromisses tragen wird zwischen den Anforderungen, die das Bedürfnis des Staates auf Sicherung eines politisch geeigneten Staatsorgans, und die der Regierten auf vollständige und gerechte Teilnahme, sowie auf Vertretensein der bedürftigen Interessen stellen. So ist denn auch die mögliche Reform nicht an Idealen zu messen, die nie zu verwirklichen sind, sondern an der Differenz zwischen den bestehenden Schäden einerseits, der zu erwartenden und möglichen relativen Besserung andererseits. Sie wird namentlich über die zeitlichen Grenzen ihrer Geltung Täuschungen sich nicht hingeben dürfen. Wahlsysteme sind, wie die Geschichte lehrt, und wie die Abhängigkeit des Wahlrechts von dem politischen und Kulturzustande erklärlich macht, nicht allzu langlebig. Kommenden Zeiten mag daher die Sorge bleiben, neue, den veränderten Verhältnissen angemessene Bildungen zu finden. Und auch das mag hier ausgesprochen sein, daß selbst das beste Wahlrecht nicht mehr geben kann, als in den ihm möglichen Funktionen

beschlossen ist: Es kann einen kranken Volkskörper nicht heilen, und ebensowenig ein Parlament, das in der Basis seiner Existenz durch die sein Wesen negierende Obstruktion tötlich getroffen ist, lebensfähig machen.

Die Reformbewegung hat nun eine Fülle von Vorschlägen gezeitigt, die in Deutschland wie im Auslande, über die nächsten Aufgaben hinaus, mit dem Anspruch der Allgemeingültigkeit auftreten, wenngleich die Verfasser stillschweigend, regelmäßig die besonderen Erfahrungen des eigenen Landes im Auge haben. Es ist kaum nötig zu wiederholen, daß dieses letztere hier bewußtes Prinzip sein muß, dessen Mißachtung jede Wahlrechtsdiskussion zur Unfruchtbarkeit verurteilt. Wir können die gemachten, einigermaßen erheblichen Vorschläge in drei große Gruppen summarisch einteilen.

1. Solche, die das allgemeine gleiche Stimmrecht möglichst rein in Erscheinung treten lassen wollen, durch anders geartete Gliederung des Wahlkörpers und einen Modus, der das Kopfzahlprinzip mit möglichster arithmetischer Genauigkeit zu verwirklichen strebt. Dahin gehören vor allem die Vertreter der Anwendung der sog. Proportionalwahl auf das allgemeine gleiche Stimmrecht. Das würde nichts anderes bedeuten, als die Herstellung eines besonders empfindlichen Instruments, auf dem die Tonfolge des allgemeinen gleichen Stimmrechts, rein von jedem Beiklang, zum Ausdruck kommen könnte. Es ist selbstverständlich, daß diese Vorschläge von den hier entwickelten Gedankengängen aus a limine abzulehnen sind; sie würden das beklagte Übel nur noch verschlimmern. Einer besonderen Prüfung mag freilich die Frage vorbehalten bleiben, ob in Verbindung mit einer durchgreifenden Reform der Stimmgewichte im Wahlkörper, die Anwendung der Proportionalwahl in Deutschland sich empfehlen dürfte.

2. Solche, die mehr den Charakter von Palliativen haben, wie Einführung der Wahlpflicht, verändertes Wahlverfahren, Öffentlichkeit an Stelle der geheimen Stimmabgabe und ähnliches mehr. Sie können offenbar die hier gewollten Zwecke nicht erreichen, und es kann sich nur fragen, ob sie vielleicht geeignet sind, in Verbindung mit einer grundlegenden Reform des Wahlkörpers Anwendung zu finden.

3. Grundsätzliche Änderungen in der Bildung des gesamten Wahlkörpers. Ich habe hier nicht die Absicht, mich im einzelnen mit den sehr zahlreichen, mehr oder weniger wertvollen Vorschlägen, die besonders das neue Jahrhundert uns bringt, auseinanderzusetzen. Eine Einigung kann hier nützlicherweise nur mit denjenigen Gesinnungsgenossen angestrebt werden, die von ähnlichen kritischen Betrachtungen der jetzt herrschenden Wahl-

systeme, wie sie vorstehend entwickelt worden sind, ausgehen, und die ähnliche Ziele, wie sie unsere Leitsätze ins Auge fassen, ihrerseits verfolgen. Hier kommen wesentlich zwei Kategorien von Vorschlägen in Betracht: einmal diejenigen, die die Vertretung direkt auf die Gliederung der gesellschaftlichen Gruppen aufbauen wollen. Sie schreiben sich mit Vorliebe organischen Charakter zu, im Gegensatz zu dem Atomismus, der im 19. Jahrhundert zur Herrschaft gekommenen Wahlsysteme, die ohne Rücksicht auf die gesellschaftliche Gliederung die Summe der Individuen zur Grundlage der Vertretung machen. Und sodann die Vorschläge, die davon ausgehen, daß der genannte „Atomismus", d. h. die Reduktion der im Wahlrecht verkörperten Beziehungen zwischen Staat und Staatsbürger auf die Elementargruppen, die von den erwachsenen Männern mit den hinter ihnen stehenden Frauen und Unmündigen gebildet werden, ein unwiderrufliches Produkt der geschichtlichen Entwickelung unseres Staates und unserer Gesellschaft sei. Sie wollen die rein quantitative Wirkung des Massenstimmrechts, durch erhöhtes Stimmgewicht geeigneter Kategorien von Wählern, qualifizieren.

Prüfen wir, inwieweit diese Vorschläge einer organischen Umgestaltung des Wahlkörpers einerseits, eines Pluralstimmrechts andererseits, dem gesteckten Ziele uns näher führen können!

VIII. Organische Vertretung.

Schon in der französischen Revolutionsperiode, die die moderne nationale Repräsentation dem europäischen Kontinent gegeben, und die in raschem Fortschreiten die äußersten Konsequenzen des reinen Kopfzahlprinzips gezogen hat, finden wir die Tendenz, die Repräsentation auf den Gesellschaftsgruppen direkt aufzubauen, als eine Unterströmung. Sie gewinnt ihren Ausdruck in dem so oft zitierten Ausspruch Mirabeaus, daß die Volksvertretung zur Nation sich verhalten solle, wie die Landkarte zu der physischen Gestaltung des Landes; sie solle eine Kopie sein, die in den Teilen wie im ganzen die Verhältnisse des Originals wiedergebe. Diese Idee hat sich dann mit dem historisch gegebenen Gegensatz der modernen Repräsentation, den Erinnerungen altlandständischen Wesens, zur Forderung einer ständischen Vertretung verbunden. Die alten Landstände, die in der Erscheinungsform der französischen états généraux von 1789, noch in unmittelbare Berührung mit dem Neuen gekommen waren, stellten im kontinentalen Europa, vor allem in den deutschen Territorien, eine Vertretung der privilegierten Klassen dar. Aus Prälaten, Ritterschaft und

Städten setzten sich die Landtage zusammen, während die breiten Massen des Bauernstandes nur ausnahmsweise zu einer Vertretung gelangt waren. So hatten sie, losgelöst von dem Nährboden einer Vertretung des Landes im ganzen, sich mehr und mehr zu einem Organ der besitzenden und durch Geburtsstand privilegierten Klassen herausgebildet, das in der Verteidigung und Mehrung dieser Klassenprivilegien seine Aufgabe sah. Sie konnten daher auch dem monarchischen Absolutismus, der den Staatsgedanken ihnen gegenüber repräsentierte, ernstlichen Widerstand nicht leisten, und waren zu Ende des 18. Jahrhunderts politisch völlig vernichtet, wie in Preußen, oder doch zu geringer Bedeutung herabgedrückt. Dennoch blieb die alte Form, auch nachdem ihr politischer Inhalt geschwunden war, so mächtig, daß als nach 1815 die Mehrzahl der deutschen Staaten zu konstitutionellen Einrichtungen überging, man für die Bildung der Landtage an die ständische Form anknüpfte: Ritterschaft, Städte, Bauernstand sind in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts die regelmäßige Basis der deutschen Landtage.[1] Und in der sog. Reaktionsperiode, des zweiten und dritten Jahrzehnts des 19. Jahrhunderts, bildete sich, im bewußten Gegensatz zu der modernen aus der Revolutionszeit überkommenen Repräsentationsidee, eine Theorie von dem politischen Ideale der ständischen Vertretung aus, die namentlich Friedrich von Gentz ihre Entstehung und Förderung verdankt. Sie machte sich insbesondere auf den Kongressen und Konferenzen der deutschen Regierungen geltend,[2] aus denen die Bestimmungen der Wiener Schlußakte von 1820 (Art. 54 ff.), als nähere Erläuterung der im Art. 13 der Bundesakte in Aussicht gestellten „landständischen Verfassung", hervorgegangen sind. Von mittelalterlich romantischer Verklärung umflossen ward in der kommenden Zeit, die den Siegeszug der modernen Repräsentationsidee fortschreiten sah, die Lehre von dem Ideale ständischer Vertretung zu einem Lehrsatz konservativer Parteirichtungen.[3] Sie enthielt zunächst ein Programm bezüglich der rechtlichen und politischen Stellung der Volksvertretung im Staate, und besonders gegenüber dem Monarchen, dessen bisherige Rechte eifersüchtig gewahrt werden sollten. Aber zugleich betont sie scharf die Grundlage der Vertretung, die aus dem ständisch organisierten Volke herauswachsen müsse. Typisch finden sich beide Richtungen dieses Programms ausgedrückt in der Thronrede, mit der Friedrich Wilhelm IV. 1847 den vereinigten Landtag eröffnete:[4] „Durchdringen

[1]) Vgl. G. Meyer a. a. O. S. 106 ff.

[2]) Vgl. H. v. Treitschke, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert S. 538 ff.

[3]) Vgl. F. J. Stahl, Philosophie des Rechts 3. Aufl. II. 2 S. 322 ff.

[4]) Vgl. von Rönne, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie, 1899, 5. Aufl. (herausgegeben von Zorn) S. 57.

Sie sich mit dem Geiste dieser uralten (ständischen) Einrichtung. Sie, meine Herren, sind deutsche Stände im althergebrachten Wortsinne, d. h. vor allem und wesentlich Vertreter und Wahrer der eigenen Rechte, der Rechte der Stände, deren Vertrauen den bei weitem größten Teil dieser Versammlung entsendet . . . das aber ist Ihr Beruf, nicht Meinungen zu repräsentieren, Zeit und Schulmeinungen zur Geltung bringen zu sollen . . . ich gebe Ihnen mein Königliches Wort, daß ich Sie nicht hierher berufen haben würde, wenn ich den geringsten Zweifel hegte, daß Sie Ihren Beruf anders deuten wollten, und ein Gelüst hätten nach der Rolle sog. Volksrepräsentanten." Über beide Hemmungen, die diese „ständische Vertretung" dem Gedanken der modernen Volksvertretung entgegenstellen wollte, ist die politische Entwickelung nach 1848 rasch hinweggeschritten. Die deutschen Verfassungen haben nicht nur die rechtliche und politische Stellung der Landtage, in bewußtem Gegensatz zu diesem altständischen Programm gestaltet, sondern auch die meisten Reste der ständischen Bildung und Zusammensetzung der Volksvertretung, wenigstens was die Volkskammer angeht, vor allem seit der Gründung des norddeutschen Bundes, beseitigt.[1]) Begrenzung des Wahlkörpers, auf der Grundlage der Kopfzahl, und territoriale Zweckeinteilung desselben, ist namentlich in den größeren deutschen Staaten ausnahmslose Regel geworden, wenn auch die Wahlkreiseinteilung an die historisch-administrative oder kommunale Gliederung des Landes oft sich anschließt, und sich dem Namen nach als eine Vertretung dieser Verbände gibt.[2]) Die schüchternen Anklänge des preußischen Dreiklassenwahlsystems, mit seiner Gliederung in Besitzklassen, liegen praktisch weitab von dem Gedanken ständischer Organisation. Dennoch ist diese alte Rechtsidee, wohl verstärkt durch die Macht der Vorstellung von „der guten alten Zeit", nicht ohne Einfluß geblieben auf die neuerdings wieder mehr in den Vordergrund tretenden Reformbestrebungen, die mit dem „Atomismus" des jetzigen repräsentativen Prinzips brechen und die Vertretung „organisch" auf Berufsstände bauen wollen, d. h. auf die Zugehörigkeit zu einem der Haupttätigkeitszweige, in die sich das wirtschaftliche und geistige Leben der Bevölkerung teilt. Die Vertretung soll sich danach aufbauen auf die be-

[1]) Vgl. G. Meyer a. a. O. S. 243 ff.

[2]) Eine andere als solche historisch-nominelle Bedeutung hat es nicht, wenn von Abgeordneten der Oberamtsbezirke und der Städte in der Württembergischen Verfassung auch nach dem Gesetz vom 19. Juli 1906 noch gesprochen wird. In Baden hat das Gesetz vom 24. August 1904 (§ 33) an Stelle der „Abgeordneten der Städte und Ämter" direkt die Bezeichnung der Wahlkreise gesetzt. In Bayern sagt das Gesetz vom 9. April 1906 ausdrücklich (Art. 1), daß im Durchschnitt auf je 38000 Einwohner ein Abgeordneter zu wählen ist.

stehenden oder zu bildenden Berufsverbände, wobei die „Interessenvertretung" vornehmlich diejenigen sozialen Schichten ins Auge faßt, die durch gleichartige wirtschaftliche Interessen verbunden sind. Eine freilich sehr rudimentäre Ausgestaltung dieses Prinzips enthalten die Wahlordnungen für die Landtage der österreichischen Kronländer und die Gesamtvertretung des Reichsrats,[1]) die übrigens anscheinend in den letzten Zügen liegt. Literarisch ist die Idee einer berufsständischen Vertretung in den letzten Jahrzehnten häufig vertreten worden.[2]) Besondere Beachtung hat der von Ch. Benoist[3]) für Frankreich entwickelte Vorschlag gefunden. In Deutschland hat namentlich die viel umstrittene sächsische Wahlreform in den letzten Jahren auch nach dieser Richtung sich bewegende Vorschläge gezeitigt,[4]) die entweder ein rein berufsständisches Wahlrecht oder ein solches in Mischung mit anderen Elementen (Zensus, Körperschaftswahl, Mehrstimmrecht, Proportionalwahl) fordern. Eine hervorragende Stellung unter diesen nimmt der von O. Georgi[5]) entwickelte ein, der im Anschluß an die schon vor einem

[1]) Der Wahlkörper setzt sich zusammen aus den Kurien der Großgrundbesitzer, der Städte, der Handels- und Gewerbekammern und der Landgemeinden. Zu diesen ist seit 1896 eine „allgemeine" Wählerklasse hinzugetreten. Jeder von diesen Gruppen ist eine bestimmte Zahl von Abgeordneten reserviert. Vgl. G. Meyer a. a. O. S. 273 ff., 283 ff.

[2]) Vgl. E. Villey, Législation électorale comparée, Paris 1900, S. 146 ff., und G. Meyer a. a. O. S. 430 ff.

[3]) Ch. Benoist, La crise de l'état moderne, Paris 1896. Danach sollte die Deputiertenkammer 500 Abgeordnete zählen (auf 20000 Wähler 1 Abgeordneter), die aus Wahlen von 7 Berufsgruppen: Ackerbau, Industrie, Verkehr, Handel, öffentliche Verwaltung, freie Berufe, Rentner, hervorgehen. Jeder Gruppe soll nach ihrer Stimmenzahl eine entsprechende Zahl der Mandate zugewiesen werden.

[4]) Vgl. Denkschrift der Sächsischen Regierung über das Wahlrecht zur Zweiten Kammer der Ständeversammlung im Königreich Sachsen (Dekret 24 an die Stände 1904). Dort sind auch die bis dahin gemachten Vorschläge zusammengefaßt. Vgl. auch den Bericht der Gesetzgebungsdeputation der Zweiten Kammer über das Dekret 24 (22. April 1904). Erwähnenswert ist auch, daß die Städte Chemnitz und Dresden durch Ortsstatut den kommunalen Wahlen eine berufsständische Grundlage gegeben haben. Der Vorschlag der Sächsischen Regierung, wie er in der Denkschrift näher entwickelt wurde, ging dahin, neben den auf den Steuerklassen beruhenden Abteilungswahlen berufsständische aus den Gruppen der Landwirtschaft, des Handels und der Industrie, des Kleinhandels, Handwerks und Kleingewerbes einzurichten.

[5]) Zur Reform des Wahlrechts für die Zweite sächsische Kammer, Leipzig 1906. Vgl. auch die Vorschläge von H. Wiechel, Berufsklassenwahlkreise, Dresden 1903, und Unold, Wie das Wahlrecht war, wie es ist, und wie es, zumal in den deutschen Einzelstaaten, werden soll, Leipzig 1904, sowie der „Entwurf eines Gesetzes über die Wahlen für die Zweite Kammer der Ständeversammlung des Königreichs Sachsen" (Flöha i. S. 1905) von R. F. B.

Jahrzehnt ausgeführten Ideen A. Schäffles,[1]) eine aus allgemeinen Wahlen und berufsständischen, sowie körperschaftlichen Elementen gemischte Vertretung vorschlägt. Die von Georgi gewünschte Wahlreform will die zweite Kammer hervorgehen lassen: 1. aus Verhältniswahlen nach allgemeinem gleichen Wahlrecht, für die das ganze Land einen Wahlbezirk bildet, 2. aus einer Vertretung von Landwirtschaft, Handel und Industrie und Kleingewerbe, 3. hinzutreten sollen Abgeordnete der Städte und Bezirksverbände, 4. Vertreter der Rechtsanwälte, Geistlichen, Lehrer, Ärzte, Beamten, des kaufmännischen und technischen Hilfspersonals, der Rentner.

Wenn wir uns mit dieser Idee einer „organischen" berufsständischen Vertretung auseinandersetzen wollen, so scheiden wir zweckmäßig zunächst das Beiwerk der genannten Mischsysteme aus. Wir fragen: ist ein berufsständisch organisiertes Wahlrecht geeignet, die Schäden zu beseitigen, die wir in dem geltenden Reichs- und preußischen Wahlrecht vorfanden? Sind von ihm die in unseren Leitsätzen geforderten erwünschten Wirkungen zu erwarten?

Zunächst erscheint der Grundgedanke, von dem das System der berufsständischen oder Interessenvertretung ausgeht, nicht unbedenklich. Es geht einseitig von dem Interesse am Vertretensein aus, also von einem Zwecke des Instituts der Volksvertretung, dem auch das Wahlrecht dienen soll, der aber wie ich eingangs näher entwickelte, hinter die Anforderungen zurückzutreten hat, die aus der Natur der Vertretung, als eines Staatsorgans, hergeleitet wurden. Die Befriedigung des staatlichen Bedürfnisses nach einer zweckentsprechenden Gestaltung des Staatsorgans bleibt danach völlig dahingestellt, so daß es recht zweifelhaft sein muß, ob die durch dieses Wahlrecht determinierte Vertretung besser geeignet sein wird, ihre Aufgabe zu erfüllen, vor allem das Gemeininteresse zu formulieren, wo immer dieses nicht gerade in der Richtung jener Sonderinteressen der Gruppen liegen wird. Die rein berufsständische Vertretung würde daher an sich keine größeren Garantien für die Wirksamkeit der staatlichen Gesinnung und Einsicht gewähren, als die jetzt in Geltung befindlichen Systeme. Die vor allem zu berücksichtigenden, großen Produktivstände der Landwirschaft, Industrie, Handel und Gewerbe würden in sich ein ebensolches Überwiegen der ungegliederten Masse über die Auslese darstellen, wie wir das, als den Grundfehler des allgemeinen gleichen Stimmrechts, kennen lernten. Es würde also die berufsständische Organisation ihrerseits nur die Basis bieten können, auf der jene Bemessung des Stimmgewichts aufzubauen wäre, die

[1]) Deutsche Kern- und Zeitfragen 1894/95, I. S. 120 ff., II. S. 53 ff.

das vorhandene Kapital der politisch wünschenswerten Eigenschaften in besserer Weise auszumünzen gestattete. Die Frage stellt sich demnach: ist die genannte Gliederung in berufliche Organisationen eine geeignete und wünschenswerte Basis für die Lösung des angestrebten Problems? Wenn wir auch absehen von der technisch höchst bedeutsamen Tatsache, daß es vielfach noch völlig an dem notwendigen Unterbau der beruflichen Organisationen fehlt, so zeigt sich doch sofort die, schon oft von den Gegnern dieser Vorschläge hervorgehobene, Schwierigkeit, eine einigermaßen gerechte Auswahl und Verteilung unter den nach Vertretung verlangenden Interessen vorzunehmen. Man stelle sich die unübersehbare Mannigfaltigkeit dieser Gliederungen in dem sozialen Leben der Gegenwart vor, die nach dem Worte Mirabeaus ihr Abbild in dem kleinen Maßstabe der Vertretung finden müßte! Vollständigkeit zu erstreben hieße Unmöglichem nachjagen, und eine Auswahl könnte nicht anders als mit irrationell erscheinender Willkür geschehen. Die notwendige Zusammenfassung in große Gruppen, etwa wie Benoist es vorschlägt, würde in diesen erstaunliche und recht wenig homogene Nachbarschaften ergeben. Und wenn es, was unmöglich erscheint, gelungen wäre, diese Gruppen nach ihrem Gewicht einigermaßen befriedigend abzugrenzen, so stände man vor der neuen, ebenso schwierigen Aufgabe, in diesen Gruppen selbst die Interessen der Mitglieder abzuwägen: Groß- und Kleinbetriebe, Selbständige und Unselbständige, Unternehmer und Arbeiter ständen sich da gegenüber, mit der ganzen Fülle der Interessengegensätze, die uns das Wirtschaftsleben der Gegenwart täglich vor Augen führt. Und die anscheinend einander nächststehenden Erwerbszweige sind oft durch diametral entgegenstehende Interessen gespalten.[1]) Auch zeigt, im Verhältnis der Berufsgruppen zueinander, das rastlos bewegte Wirtschaftsleben der Jetztzeit ständige Verschiebungen, denen der Gesetzgeber mit schwerfälligem Schritt und unter den heftigsten Kämpfen nachgehen müßte, wenn nicht alsbald das Geschrei der aufstrebenden Gruppen gegen die „rotten boroughs" der niedergehenden ertönen sollte, während andererseits die bitteren Klagen der „Entrechteten" ebenso laut sein würden. Man denke nur an die zahlenmäßigen Verschiebungen, die die letzten Jahrzehnte allein im Verhältnis von Handel und Industrie und Landwirtschaft gebracht haben! Der Gesetzgeber wäre eben hier vor eine unvollendbare Aufgabe gestellt, wenn er nicht von vornherein auf jede Gerechtigkeit und einsehbare Zweckmäßigkeit, zugunsten subjektiver und parteiischer Willkür verzichten wollte.

[1]) Vgl. in der sächsischen Denkschrift a. a. O. S. 33 den treffenden Hinweis, der durch ungezählte Beispiele Parallelen finden könnte, auf den Gegensatz von Spinnern und Webern, Kunst- und Handelsgärtnereien einerseits und Bindereien andererseits bei den Zollverhandlungen.

Die berufsständische Gliederung wird uns aber noch weniger geeignet erscheinen, als Basis für eine „organische" Gestaltung des Wahlrechts zu dienen, wenn wir uns vergegenwärtigen, daß die summarisch unter dem Gesichtspunkte des Berufs Vereinigten sich durch diesen keineswegs in der Fülle ihrer Beziehungen zum Staat, um derentwillen sie Teilnahme verlangen, vertreten fühlen würden. Die Vertreter des sog. organischen Wahlrechts vergessen zu sehr, daß der behauptete Atomismus, der das Individuum, wenigstens, wie schon gesagt, die erwachsenen Männer, als geborene Repräsentanten der hinter ihnen stehenden Gruppen von Frauen und Unmündigen, unmittelbar dem Staate gegenüberstellt, ein in vielen Beziehungen unwiderrufliches Resultat unserer Staats- und Gesellschaftsentwickelung ist. Das allgemeine Gesetz der Arbeitsteilung menschlicher Zweckverbände, mit fortschreitender Kultur, hat die moderne Gesellschaft und den modernen Staat völlig verändert, gegenüber der Entwickelungsstufe des Mittelalters, die bewußt oder unbewußt den Freunden jener organischen Gliederung in romantischer Verklärung vorschwebt. Wie die Kindheit der Völker uns die großen Ordnungen der Religion, des Rechts, der Moral, der Sitte in einer Gemengelage zeigt, aus der allmählich eine Differenzierung dieser Lebensmächte zu relativer Selbständigkeit erwächst,[1]) so kennt auch das Mittelalter nur erst in geringem Maße eine Trennung und Zweckorganisation der Verbände nach ihrer Eigenart. Die mittelalterliche Kirche ist ein gewaltiger Oberstaat, der jahrhundertelang umfängliche weltliche Aufgaben ganz unbestritten zu den seinigen rechnet, und in der reichen Fülle der Verbände aller Art, die dem Bilde des Mittelalters für uns ein besonders charakteristisches Gepräge geben,[2]) sind es viele, die staatsähnlich universale Ziele verfolgen, und für den Angehörigen in wichtigen Dingen das sein wollen und sind, was heute der Staat ist. Der kulturell und technisch in den Kinderschuhen stehende mittelalterliche Staat beschränkt seine Ziele auf das Notdürftigste und steckt dem Ehrgeiz der ihn ersetzenden Verbände kaum Schranken. So durchbrechen staatsähnliche Einungen der Glieder das Gefüge des Gesamtstaates; so schließt der Lehnsverband, der seinem Sinne nach die staatliche Wehrpflicht organisieren will, den Lehnsträger, der durch das lockere Gefüge des Vertrages verpflichtet ist, weit von der staatlichen Spitze ab, mit der ihn oft nur eine Vielheit von Zwischengliedern notdürftig verbinden; so bewirkt diesen Abschluß in noch höherem Maße die patrimoniale Grundherrschaft; so umfaßt die mittelalterliche Zunft den Genossen fast in der Totalität seiner öffentlich recht-

[1]) Vgl. W. Wundt, Ethik, 3. Aufl. S. 107 ff.

[2]) Vgl. Gierke, Genossenschaftsrecht I S. 298 ff.

lichen Beziehungen und führt ihn unter ihrem Banner ins Feld; so bildet sich auch die mittelalterliche Universität, mit ihren korporativen „Nationen" und weiten Privilegien, fast völlig zu einem kleinen Staat im Staate aus. Als nun, unter dem Einflusse des römischen Rechts und der Renaissance, der Staat des Absolutismus heranwächst, dessen einzelne Erscheinungsformen, wie z. B. die deutschen Territorien, oft aus den staatsauflösenden mittelalterlichen Bildungen allmählich zur Staatsqualität sich durchgerungen hatten, da drängt er mit unwiderstehlicher Gewalt jene Konkurrenten, die ihm in der Zeit der Schwäche erwachsen waren, aus der staatsähnlichen Stellung in das Privatrecht zurück. Je mehr er universale Ziele verfolgt und die Fülle der Gemeinzwecke in sich aufnimmt, um so deutlicher weist er den untergeordneten Verbänden ein bescheideneres Gebiet zu, beschränkt sie auf bestimmte Sonderzwecke. Das Resultat sehen wir in unserer heutigen Gesellschaftsverfassung, die unter dem universalen Staat nur entstaatlichte Verbände aufzeigt. Es soll hier nicht untersucht werden, ob und wie weit, dem die Zusammenhänge von der Warte der Jetztzeit überschauenden Betrachter, diese Entwickelung überall als eine notwendige und erfreuliche erscheinen muß. Zweifelhaft kann es nicht sein, daß die übertreibende Verbandsfeindlichkeit, mit der der Absolutismus sich durchsetzte, wohl vieles Lebensfähige mit dem Abgestorbenen vernichtet hat. Auch mag es dahingestellt bleiben, ob nicht, aus der bunten Mannigfaltigkeit des Mittelalters, in ungebrochener Entwickelung uns ähnliche Werte hätten organisch erwachsen können, wie sie der historisch gewordene moderne Staat uns repräsentiert. Eines aber ist unbestreitbar, daß nämlich die geschilderte Entwickelung tatsächlich sich vollzogen, und daß sie jenen Zustand der vollen Entstaatlichung der Verbände zu einem anscheinend unwiderruflichen gemacht hat. Staat und Individuum stehen sich heute direkt gegenüber, sie sind durch eine solche Fülle von Interessen miteinander verbunden, daß nirgends ein Verband unterhalb des Staates das Individuum in der Allseitigkeit dieser Beziehungen repräsentieren könnte. Nirgends findet sich ein Verband, eine Gesellschaftsgruppe, die den Anspruch erheben könnte, zwischen ihren Mitgliedern und dem Staate, auch nur in der Mehrheit der wichtigsten Interessen am Staate verbindend zu stehen, diese Mitglieder in dem Streben nach Teilnahme an dem Staate, die ja nicht in erster Linie die Pflege der eigenen Sonderinteressen bezweckt, zusammenzufassen. Viele dieser Verbindungslinien zwischen Staat und Staatsbürger gehen überhaupt, ungebrochen durch irgendwelche Zwischenverbände, direkt von dem einen zum andern. So würde der politisch für den Zweck der Wahl mit den Berufsgenossen vereinigte Staatsbürger sich durch diesen Verband, dem Staate

gegenüber, nur sehr unvollkommen vertreten fühlen. In den wichtigsten politischen Fragen würde der gemeinsame Beruf keinerlei Band um die Genossen schlingen. Wird denn der in der Landwirtschaft, der Industrie, dem Gewerbebetriebe Stehende, oder den freien Berufen Zugehörende, durch diese Stellung in irgendeine allgemein politische Gemeinschaft mit den Berufsgenossen gebracht, wenn es sich z. B. um Fragen der Verfassung, der nationalen Wehrmacht, der Kirchen- und Schulpolitik und ähnliches handelt? Dem Bedürfnisse der einzelnen, sich unter dem Gesichtspunkte der politischen Interessen zusammenzuschließen, wird durch die freie Zweckassoziation der politischen Partei entsprochen, die es anstrebt, die auf ihrem Boden Zusammengetretenen, in der Fülle ihrer Interessen am Staat zu repräsentieren. Sie nimmt auch wichtige Elemente der durch den Beruf gebildeten Interessengruppen in sich auf, fügt aber zu diesen noch viele andere Bindeglieder, von denen bald das eine, bald das andere dominiert: Übereinstimmung in den Grundfragen der Weltanschauung, der Staatsauffassung, politische, religiöse und soziale Ideale, historisch überkommene Ziele, territoriale und kommunale Gesichtspunkte und vieles andere. Eben dieser der politischen Partei immanente Zweck, ihre Glieder in allen politischen Beziehungen zum Staate zu vertreten, gibt ihr das charakteristische Gepräge, und macht sie heute völlig unersetzbar, durch irgendeine sonstigen Sonderzwecken dienende soziale Organisation. Die gewaltsame Zusammenschmiedung der, an dem ganzen Staate und an allen Lebensbetätigungen desselben Interessierten, unter dem Gesichtspunkte des Berufs, würde nicht mehr sein, als ein höchst unvollkommenes und unwirksames Surrogat für die politische Partei. Sie würde freilich das ohnehin bedenklich starke, egoistisch wirtschaftliche Element in der Parteibildung noch weiterhin stärken, aber sie vermöchte die mannigfachen anders gearteten Interessen, die im politischen Leben und durch dieses Geltung verlangen, keineswegs auszuschalten. So würden sich denn die mit dem historischen Schwergewicht des lange Bestehenden auftretenden politischen Parteien, denen nur zu sehr die natürliche Tendenz innewohnt, selbst Zweck zu werden, bald innerhalb der Berufsgruppen durchsetzen, und namentlich, wenn eine die politischen Leidenschaften besonders erregende Frage auftauchte, die Berufsgenossen in die alten Parteiheerlager zwingen. Und da, glaube ich, drohte dem staatlichen Leben, ebenso wie dem Eigenleben der in ihrer Sonderart sehr wünschenswerten Berufsorganisationen, schwere Nachteile. Die politisch oft scharf voneinander geschiedenen Berufsgenossen würden sich wohl nur auf einem Boden sicher zusammenfinden: dem der materiellen gemeinsamen Interessen, und so stände denn zu erwarten, daß, zum Schaden höherer

Staats- und Gesellschaftsziele, die egoistischen Wirtschaftsinteressen das öffentliche Leben in steigendem Maße beherrschen würden, vor allem die Bildung und das Leben der politischen Parteien selbst völlig unter den Bann der materiellen Interessen geraten müßten. Im altlandständischen Sinne, wenn auch in moderner Form, würde jede Gruppe bestrebt sein, „ihre sonderbaren Rechte" zu hüten und zu fördern. Eine ohnehin dem konstitutionellen Staatsleben stets drohende Gefahr würde somit, durch das Anpassen der Organisation an die vorhandenen mächtigen, egoistischen Instinkte, bedenklich gesteigert werden. Wenn gewiß das angebliche Gemeininteresse im politischen Leben schon jetzt, nur zu häufig, die rücksichtslose Vertretung der Eigeninteressen deckt, so würde dann wohl der letzte Rest der Hemmungen des politischen Idealismus schwinden, und mit zynischer Offenheit das materielle Interesse rücksichtslos verfolgt werden. Und je mehr es dem politischen Leben gelänge, diese Scylla zu vermeiden, um so mehr würde es der Charybdis einer zweckwidrigen Politisierung der Berufsorganisationen zutreiben, deren soziale Aufgaben erfahrungsgemäß um so besser erfüllt werden, je mehr es ihnen gelingt, der Sache fremde Zweckerwägungen auszuschalten. Man denke sich z. B. die landwirtschaftliche Berufsorganisation zerrissen von dem Streite um Fragen der Kirchen- und Schulpolitik!

Wir können alle diese Erwägungen in das Gesamturteil zusammenfassen, daß einmal die Idee der berufsständischen Organisation des Wahlrechts von dem Gedanken des Vertretenseins beherrscht, und das notwendige Ziel unserer Wahlreform, nämlich die zu verstärkende Geltung der staatlichen Gesinnung und Einsicht, an sich dadurch gar nicht gefördert wird. Der berufsständisch gegliederte Wahlkörper könnte an sich, wie der des allgemeinen Stimmrechts, nur eine Basis sein, auf der der weitere Ausbau durch Zensus, qualitative Unterscheidung der Berufe, Mehrstimmrecht oder in anderer Weise erfolgen müßte. Die befriedigende Einrichtung dieser berufsständischen Basis bietet aber dem Gesetzgeber technisch unlösbare Schwierigkeiten, namentlich mit Rücksicht auf ein einigermaßen gerechtes Vertretensein der Interessen. Und endlich bedeutet diese berufsständische Elementargliederung des Wahlrechts eine ernste Gefahr für den Staat, der vom einseitigen Vorwiegen des wirtschaftlichen Interessenkampfes bedroht wird, sowie eine ebensolche Gefahr für die Berufsorganisationen selbst.

Ich glaube daher, daß der Weg, den die genannten Reformvorschläge weisen, nicht gangbar ist. Um Mißverständnissen zu begegnen, möchte ich ausdrücklich bemerken, daß zweifellos an sich, für die Zwecke der Vertretung und ihre Funktionen, eine erhöhte Berücksichtigung der Eigeninteressen der

Regierten, bei der Bildung und Zusammensetzung der Kammern, wünschenswert wäre. Aber einmal ist ein Weg zu einer gerechten Abwägung der konkurrierenden Interessen, wie wir sahen, nicht abzusehen und sodann nahm in dem erwähnten Kompromiß zwischen den verschiedenartigen Anforderungen, die an Vertretung und Wahlrecht zu stellen sind, jenes Vertretensein der Sonderinteressen mit Recht die bescheidenste Stelle ein, mußten die Interessen des Staates, an einem leistungsfähigen Staatsorgan, und der Regierten, auf vollständige und gerechte Teilnahme an der Fortentwicklung des ganzen Gemeinwesens, weit überwiegen. Es ist daher der Verzicht auf diese Seite der Wahlrechtsgestaltung, um der höheren Zwecke willen, denen es dienen soll, geboten. Ohnehin sind die egoistischen Instinkte, die das Eigeninteresse im Staate geltend machen wollen, so stark, daß sie eher eines Gegengewichts als einer Förderung bedürfen. Und man darf vertrauen, daß eine Volksvertretung, die durch ihr Werden in der Richtung der Erhaltung und Förderung von Staat und Gesellschaft dadurch determiniert ist, daß das Kapital von Staatsgesinnung und Einsicht, das im Volkskörper vorhanden, im Wahlrecht tunlichst ausgenützt wird, auch einer gerechten Abwägung und wirksamen Vertretung der Interessen, die solcher bedürfen, sich geneigt und fähig zeigen wird. Jedenfalls wird die Organisation des Wahlrechts und das dadurch beeinflußte Verhalten der Vertretung, die unter den Interessen der Regierten vor allem das der wirksamen Teilnahme am ganzen Gemeinwesen des Staates befriedigt, besser das allgemeine und gleichmäßige Gefühl des Vertretenseins sichern, als das nur einseitige Herausheben bestimmter Sonderinteressen.

Ähnliches, wie von dem Plane berufsständiger Vertretung, gilt von dem Vorschlag, auf die kommunalen Körperschaften die Vertretung zu bauen. Allerdings sind die unterstaatlichen Gebietskörperschaften, Provinz, Kreis, Gemeinde, gewissermaßen Zwischenglieder zwischen Staat und Gesellschaft; auch sind sie, weit mehr wie die rein gesellschaftlichen Verbände, schon jetzt dem staatlich politischen Leben angenähert, aber dennoch hat die geschilderte deutsche geschichtliche Entwickelung auch bei ihnen jene Entpolitisierung gründlich vollzogen. Wenn sie auch, von dem Drucke des obrigkeitlichen Staates entlastet, im 19. Jahrhundert begonnen haben selbstverwaltend aufzuatmen, insbesondere auch, neben der Verwaltung der eigenen Angelegenheiten, mit wichtigen obrigkeitlichen Funktionen vom Staate betraut sind, so hat doch der Staat, zwischen ihrem Leben und dem seinigen, deutlich und unverrückbar die Grenze gezogen. So fühlt sich auch der Staatsbürger nirgends in der Fülle seiner Interessen am Staate durch die Gemeinde oder den Kommunalverband vertreten, und die Annahme einer

politischen Gemeinsamkeit, die durch das kommunale Zusammenleben erzeugt würde, wäre regelmäßig eine fiktive. Weithin über die Grenzen des Weichbildes hinaus fühlen sich die Staatsbürger durch gemeinsame politische Anschauungen und Interessen verbunden, so daß der eine Gemeindegenosse dem anderen politisch oft weniger nahe steht, wie dem Gesinnungsgenossen in weiter Ferne. Auch hier also würde die politische Partei die Herrschaft behalten, und höchstens eine kommunalwirtschaftliche und partikularistische Färbung annehmen. Und die befürchteten Folgen, für den Staat und die kommunalen Körperschaften selbst, wären die gleichen, wie wir sie oben sahen. Der Versuch, im Gegensatz gegen die unwiderruflichen Resultate unserer historischen Entwickelung der letzten Jahrhunderte, das kommunale Leben aufsteigend zur Basis des politischen zu machen, würde die Zwecke der Gemeinde gefährden durch ihren Aufgaben fremde Politisierung und den hohen Flug des Staates lähmen durch Kommunalisierung.

Von dieser kommunalen Gestaltung des Wahlrechts könnte freilich nur dann geredet werden, wenn die Wahl durch die Gemeindeorgane vorgenommen würde, die dann ihrerseits wahrscheinlich meist, unter vorwiegender Rücksicht auf diese wichtige politische Funktion, ausgewählt würden. Wenn aber die Gemeindegenossen unmittelbar die Wahl zu vollziehen hätten, so läge nichts weiter vor, als die meist bereits praktische kommunale Wahlkreiseinteilung, ohne daß unser Problem, einer dem Staatsinteresse förderlichen Gliederung des Wahlkörpers, irgendwie gefördert wäre.

Auch die verschiedenen Arten einer gemischten Vertretung, wie sie namentlich im Anschluß an die eindringenden, prinzipiellen Ausführungen Schäffles [1]) vorgeschlagen worden sind, können nicht befriedigen. Die schon mehrfach erwähnten Schwierigkeiten einer befriedigenden Auslese unter den Gruppen würden hier im engeren Raume von etwa $^2/_5$ der Vertretung ins Ungemessene steigen. Andrerseits verspricht die wahrhaft unorganische Zusammenfügung des Körperschaftswahlrechts, mit dem allgemeinen gleichen Stimmrecht, eine Mischung der geschilderten Fehler beider Wahlsysteme: Die Unvollständigkeit der durch willkürlichste Auslese zusammengestellten Körperschaftsvertretung stände unvermittelt neben dem mechanischen Gleichheitsprinzip des allgemeinen gleichen Stimmrechts. Und die Verstärkung der staaterhaltenden Elemente, die gegenüber dem reinen Massenwahlrecht durch das Einfügen körperschaftlicher Vertreter, bei geeigneter Auswahl,

[1]) Schäffle a. a. O. schlägt eine Zusammensetzung der Vertretung aus Volkswahlabgeordneten, die aus dem allgemeinen gleichen Wahlrecht hervorgehen sollten, und Delegierten der Kommunal- und Berufskörperschaften des öffentlichen Rechtes vor. Freilich will er den körperschaftlichen Teil hauptsächlich ins Oberhaus verlegen.

vielleicht zu erwarten wäre, würde wohl paralysiert werden durch eine itio in partes der einander abstoßenden Vertretungselemente so ungleicher Herkunft.

So müssen alle Versuche, die Volkskammer, als eine vollständige Vertretung des Volkes in der Gesamtheit seiner Beziehungen zum Staat, direkt aus den Gruppen der Gesellschaft mit ihren Sonderzwecken herauswachsen zu lassen, an der Tatsache jener historisch gegebenen Differenzierung des universalen Staates und der Verbände mit begrenzten Sonderzwecken scheitern. Für körperschaftliche Elemente, soweit ihre Mitwirkung in der Volksvertretung erwünscht sein sollte, wäre beim Zweikammersystem, wie das auch Schäffle andeutet, der gewiesene Platz im Oberhause, das begrifflich eine Auslese darstellt, und bei dem daher das Postulat einer Vollständigkeit der Vertretung wegfällt.[1]) Dort finden sich auch durch die Zusammensetzung aus den allerverschiedensten Elementen, und die Art der Berufung, mit überwiegendem Einfluß der Krone, stets die geeigneten Gegengewichte. Aber wie schon eingangs ausgeführt, kann selbst die beste Ausgestaltung des Oberhauses die Schäden nicht beseitigen, die eine fehlerhafte Zusammensetzung der Volkskammer mit sich bringt. Nicht äußere, künstlich angebrachte Gegengewichte, die den fehlerhaften Gang regulieren sollen, sind hier vonnöten, sondern ein zweckentsprechender Ausbau jenes mächtigen Staatsorgans selbst.

Gänzlich abzulehnen ist endlich der Vorschlag, den Reichstag aus einer Delegation der Landtage hervorgehen zu lassen. Es hieße das wahrhaft, „das Kind mit dem Bade ausschütten", und einen gefährlichen Rückschritt aus der errungenen nationalen Einheit in die partikularistische Zerklüftung machen.

IX. Pluralwahlrecht.

Wir sehen also, daß der eine der beiden Hauptwege, die wir zur Erzielung einer Reform in dem gewünschten Sinne ins Auge faßten, sich als ungangbar erweist: Es ist aussichtslos, oder politisch und sozial höchst gefährlich, die Volksvertretung direkt auf die gesellschaftlichen Verbände aufzubauen. So bleibt denn zu untersuchen, ob der andere zum Ziele zu führen verspricht, der von der direkten Beziehung des Individuums,

[1]) So sind auch durch das Gesetz vom 24. August 1904 der Ersten Kammer in Baden 6 Abgeordnete der Berufskörperschaften, und zwar 3 von den Handelskammern, 2 von der Landwirtschaftskammer und 1 von den Handwerkskammern gewählte, sowie Vertreter der Städte und Kommunalverbände eingefügt worden.

oder doch der Elementargruppen, an deren Spitze die erwachsenen Männer stehen, ausgeht, und zu einer Verstärkung der Stimmgewichte derjenigen Kategorien führt, die vorzugsweise als geeignete Träger der Reformziele sich erweisen. Auch diese Reform wird, wie gesagt, unter der Herrschaft der Leitsätze stehen müssen, die wir als Ziele der Reform aufstellten: sie soll ausgehen von den gegebenen Grundlagen der modernen Repräsentation, sie soll möglichst eine „Entrechtung" vermeiden, wie auch eine neue Kastenbildung, sie muß endlich wirksam sein, vor allem in der Richtung erhöhter Geltung von Staatsgesinnung und Einsicht, sowie gerechter Abwägung des politisch sozialen Schwergewichts, ohne doch die Vollständigkeit der Teilnahme und das Gefühl des Vertretenseins bei der Masse aufzuheben; sie muß also in dieser Hinsicht einen ziemlich verwickelten Kompromiß zwischen verschiedenen Anforderungen darstellen. Ich glaube, daß diesen Zielen nicht besser entsprochen werden könnte, als durch das, neuerdings auch in Deutschland mehr und mehr in den Vordergrund des Interesses getretene, Pluralstimmrecht, d. h. eine Organisation des Wahlkörpers, bei der aus der breiten Masse der mit einer Stimme Ausgestatteten sich Kategorien herausheben, die Träger eines mehrfachen Stimmrechtes sind. Das Vorbild mag vielleicht in der privatrechtlichen Organisation des Stimmrechts der Generalversammlung von Aktiengesellschaften zu suchen sein, wo jeder Aktionär eine seiner Aktienzahl entsprechende Stimmenzahl besitzt.[1]) Aber auch aus der Anwendung erhöhter Stimmgewichte, wie wir sie schon im Altertum, z. B. bei der servianischen Zenturienverfassung Roms finden, auf das Kopfzahlprinzip, mußte diese Kombination sich wohl als eine naheliegende ergeben. Zuerst hat das System bei kommunalen Wahlen, namentlich in England und Schweden Anwendung gefunden.[2]) Auch in Preußen ist es in die Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen vom 3. Juli 1891 aufgenommen worden, bei der Abstimmung in der Gemeindeversammlung der kleinen Gemeinden, die keine Gemeindevertretung haben. Als Grundlage parlamentarischer Wahlen hat namentlich John Stuart Mill[3]) es vertreten. Und durch das Verfassungsgesetz vom 7. September 1893 ist es zur Grundlage des Wahlrechts für die belgische Repräsentantenkammer gemacht worden.[4]) Mehr

[1]) Jellinek, Das Pluralwahlrecht und seine Wirkungen, Dresden 1905, S. 21.

[2]) Über die Geschichte vgl. G. Meyer a. a. O. S. 298 ff., S. 444 ff., sowie Jellinek, Pluralwahlrecht, a. a. O. S. 29.

[3]) Considerations on representative government Kapitel 8.

[4]) Wahlgesetz vom 12. April/28. Juni 1894. Danach gebührt eine Stimme jedem Belgier, der 25 Jahre alt ist, seit wenigstens 1 Jahre in derselben Gemeinde

und mehr hat es auch in Deutschland das Interesse erweckt; namentlich in den Wahlreformbewegungen, die die letzten Jahre mehreren deutschen Einzelstaaten gebracht haben, ist es lebhaft diskutiert worden, vor allem neuerdings in Sachsen.[1])

Das Wesen einer Reform auf Grund des Pluralwahlrechts wird darin gesehen werden können, daß unter Aufrechterhaltung des jetzt im Reiche und in Preußen bestimmten Kreises der Wahlberechtigten gewisse Kategorien, von denen erwartet werden darf, daß sie Träger erhöhter Staatsgesinnung und Einsicht sind, mit einem mehrfachen Stimmrechte ausgestattet werden. Es ist selbstverständlich, daß das Prinzip so brauchbar sein wird, als es

---

den Wohnsitz hat und nicht durch das Gesetz vom Wahlrecht ausgeschlossen ist. Eine zweite: 1. Dem der das 35. Lebensjahr vollendet hat, verheiratet, oder verwitwet ist mit legitimer Nachkommenschaft, und dem Staat wenigstens 5 Fr. Personalsteuer für Wohnungen und Gebäude zahlt, oder 2. 25 Jahre alt ist, und Grundeigentum im Werte von wenigstens 2000 Fr. oder einem diesem Werte entsprechenden Kataſterertrage besitzt, oder aus belgischen Staatspapieren oder einem Heft der Sparkasse eine Rente von wenigstens 100 Fr. bezieht. Diese Bedingungen 1. und 2. können verbunden werden, so daß der Wähler daraufhin über drei Stimmen verfügen kann. Zwei Zusatzstimmen (also drei im ganzen) haben die 25jährigen Bürger, die 1. entweder ein Hochschuldiplom oder ein Zeugnis über den Besuch eines vollständigen Kursus einer höheren Mittelschule besitzen, oder 2. ein Amt oder eine Stellung inne haben oder gehabt haben, mit denen das Gesetz eine gleichwertige Bildungsvermutung verbindet. Niemand kann mehr wie drei Stimmen im ganzen besitzen. Über die eingeführte Wahlpflicht und die 1899 hinzugefügte Proportionalwahl wird später zu handeln sein. Im Jahre 1900 gab es 1 472 932 Wahlberechtigte; darunter hatten eine Stimme 915 673; zwei Stimmen 318 099; drei Stimmen 239 181 Wähler. Vgl. Jellinek, Pluralwahlrecht a. a. O. S. 28.

[1]) In verschiedenem Umfange wird das System rein oder mit anderen Elementen vermischt vertreten von O. Bähr, In den Grenzboten 1892 S. 388 ff. Roeder, Ein neues Reichstagswahlrecht, Berlin 1896. Schreiber, Wider die Gleichheit im Wahlrechte, Berlin 1895. Gageur, Reform des Wahlrechts im Reiche und in Baden, 1892. Hans Delbrück, In den preußischen Jahrbüchern 1904 S. 221 ff. Wiechelt, Berufsklassenwahlkreise, Dresden 1903. Hettner, Das Wahlrecht in Sachsen, Leipzig 1904. Fabricius, Natürliches Wahlrecht, Köln 1906. In beschränktem Maße Villey a. a. O. S. 98 ff. Ablehnend verhalten sich G. Meyer a. a. O., sowie Jellinek a. a. O. In Sachsen spricht sich der Bericht der Gesetzgebungsdeputation der Zweiten Kammer vom 22. April 1904 S. 11 ff. dafür aus, dagegen die Denkschrift der Regierung (Dekret 24), sowie der Minister v. Metzsch in der Sitzung der Zweiten Kammer vom 27. November 1905. In der Session 1905/06 lag im preußischen Abgeordnetenhause zu der preußischen Wahlreform ein Antrag der nationalliberalen Partei vor, dahingehend, daß: „Unter Beibehaltung eines erhöhten Wahlrechts bei höherer Steuerleistung a) ein erhöhtes Wahlrecht auch bei höherer Bildung und höherem Alter eingeführt, b) den Minderheiten eine Vertretung ermöglicht werde." (Drucksachen des Hauses der Abgeordneten 1905/06 Nr. 213.)

gelingt, tatsächlich solche durch ihre Zahl gewichtige Kategorien aufzustellen, an die die gerechtfertigte Vermutung jener Eigenschaften sich knüpft, und die auch dadurch den Zielen der Reform entsprechen, daß aus ihnen weder eine kastenmäßige Neubildung befürchtet werden darf, noch eine unbillige Verkümmerung des Prinzips der Allgemeinheit bewirkt wird. Ebenso selbstverständlich ist es, daß jene Gesinnung und Einsicht nicht unmittelbar zu erfassen sind, sondern es sich nur um gerechtfertigte Vermutungen handeln kann, die an gewisse Tatbestände für das Vorhandensein der gewünschten Eigenschaften geknüpft werden dürfen. Im Einzelfall werden sie, wie das die Eigenschaft jeder Regel ist, nicht stets zutreffen, in ihrer Masse aber müssen sie die Gewähr ganz überwiegender Wahrscheinlichkeit geben.

Als mögliche Grundlagen für die Gewährung von Mehrstimmen sind mannigfache Tatbestände vorgeschlagen worden,[1]) wie Steuerleistung, Art und Ausdehnung des Besitzes und Wirtschaftsbetriebes (Grundbesitz, Zahl der beschäftigten Arbeiter und Gehilfen), die Zahl der repräsentierten Interessen, Familienstand, Lebensalter, Erfüllung staatsbürgerlicher Pflichten (Militärpflicht, Ehrenämter), Bildung. Einige davon gehen offenbar aus von jener auf naturrechtlicher Basis erwachsenen Konstruktion des Wahlrechts, ausschließlich aus dem Individualrecht des Vertretenseins. Dahin gehört vor allem die Gewährung von Mehrstimmen an die erwachsenen Männer, je nach der Zahl der von ihnen repräsentierten Interessen, d. h. der nicht wählenden Frauen und Kinder.[2]) Aus ähnlichem Gedankengange heraus ist auch die Steuerleistung, die Erfüllung der Militärpflicht, Wahrnehmung von Ehrenämtern in den Vordergrund geschoben worden. Wir begegnen hier wieder der populären Begründung des Zensus mit ihrem do ut des im Verhältnis von Staat und Staatsbürger. Diese Gedankengänge müssen wir auch hier grundsätzlich, als einer verfehlten Auffassung des Staates, seiner Organe und Funktionen entsprechend, ablehnen. Ich wiederhole, daß das Wahlrecht, als eine politische Funktion, seine Grundlage in dem Bedürfnisse des Staates vornehmlich findet, daß seine Gestaltung abhängig sein muß von den staatlichen Zwecken, denen es zu dienen hat, unter welchen die Schaffung eines leistungsfähigen Staatsorgans den Vorrang besitzt. Ebensowenig, wie wir einen unbedingten Anspruch der Staatsglieder auf Anteilnahme an dem Wahlrechte anerkennen konnten, darf ein solcher auf Mehrstimmen aus irgend einem Individualrecht hergeleitet werden. Überall kann für das Aufsuchen von Tatbeständen,

[1]) Vgl. z. B. den Bericht der Gesetzgebungsdeputation der Zweiten Kammer in Sachsen vom 22. April 1904 mit Anlagen.

[2]) Besonders scharf ausgesprochen bei Willey a. a. O. S. 98 ff.

an die ein erhöhtes Stimmrecht zu knüpfen wäre, nur die Erwägung maßgebend sein, ob und inwieweit mit denselben die gerechtfertigte Vermutung einer erhöhten Fähigkeit und eines gesteigerten Willens, das Gemeininteresse richtig zu formulieren, verknüpft erscheint; jenes Gemeininteresse, das neben der Erhaltung und Fortbildung des Staates auch die vielgestaltigen sozialen Interessen, denen die staatliche Wohlfahrtsanstalt dient, umfaßt. Sind solche Tatbestände festgestellt, so entspricht ihre Bevorzugung auch der Forderung nach qualitativ gerechter, d. h. dem staatlich sozialen Schwergewicht entsprechender Teilnahme am Staate. Es ist dann weiter, wie gesagt, zu untersuchen, ob ihre Berücksichtigung wirksam zu sein verspricht, ohne die wünschenswerte Ausdehnung des Wahlrechts zu beeinträchtigen und die geschilderten sozialen Gefahren einer Kastenbildung mit sich zu bringen. Ich glaube, daß aus diesem Gesichtspunkte heraus nur drei Tatbestände in Betracht kommen, die alle Anforderungen erfüllen: Alter, Besitz und Bildung. Eine Berücksichtigung des Familienstandes, die auch ohne jene abzulehnende naturrechtliche Begründung der „repräsentierten Interessen" vorgeschlagen werden könnte, dürfte einerseits in der weit überwiegenden Mehrzahl der Fälle mit dem Lebensalter zusammenfallen, und im übrigen allzu sehr das Element des Zufälligen, daher als irrational Empfundenen mit sich bringen. Die in anderen Ländern, mit stagnierender Bevölkerungszahl, erwünschten Nebeneffekte kommen einstweilen für das kinderreiche Deutschland nicht ernstlich in Betracht. Dagegen könnte die Erfüllung staatsbürgerlicher Pflichten, durch die Übernahme von bedeutenderen Ehrenämtern, aus denselben Gesichtspunkten wie die Bildung, und als Äquivalent für geforderte Bildungsnachweise in Frage kommen.

1. Das Alter.

Es bedingt eine natürliche, vielfach wirksame Gliederung der ganzen menschlichen Gesellschaft. Die vergleichende Kulturgeschichte zeigt uns die übereinstimmende Tendenz, bei den zu einer gewissen Reife und Befestigung der Verhältnisse gekommenen Kulturvölkern, dem höheren Lebensalter eine erhöhte soziale Bedeutung zuzuerkennen. Vor allem wird der tatsächliche Einfluß des Alters auf die Führung der öffentlichen Angelegenheiten schon durch die Normen der Pietät geschützt, die es gebietet zu schweigen, wenn der „weise Nestor" redet. Und dieser Vorzug des Alters findet auch als Grundlage politischer Abstufung zu den verschiedensten Zeiten rechtlichen Ausdruck. Von der Gerusia in Sparta, dem Senat und den

Altersszenturien in Rom, bis auf die Vorschriften der modernen Verfassungen, die das Wahlrecht, und noch mehr die Wählbarkeit, an ein gewisses höheres, über die bürgerliche Volljährigkeit hinausgehendes Lebensalter knüpfen, sehen wir überall politische Rechte an die Erreichung gewisser Altersstufen gebunden. Und darüber hinaus zeigt uns die Betrachtung der staatlichen und sozialen Hierarchie das höhere Alter durchweg im Besitz der leitenden Stellungen. Selbst in den Parlamenten nähert sich nur ausnahmsweise das Alter der Gewählten der geforderten Minimalgrenze, geht vielmehr fast ausnahmslos weit über das geforderte Minimum hinaus. So können wir wohl mit voller Sicherheit behaupten, daß der Altersvorzug, namentlich wo es sich um ein Wirken in der Öffentlichkeit handelt, als eine praktische Norm im allgemeinen Bewußtsein lebendig ist. Der innere Grund dieser Anerkennung ist mit den menschlichen Lebensverhältnissen von selbst gegeben: Die mit dem höheren Alter regelmäßig gesteigerte Einsicht, welche das auf die Erfahrung angewiesene animal sociale schon allein durch den Lauf der Jahre, unter gleichen Umständen, zu gewinnen pflegt; die ausgebreiteteren Lebensverhältnisse, in die der Mensch regelmäßig hineinwächst, die ihn inniger mit seinen Interessen an das öffentliche Wohl ketten; die durch die Erfahrung bedingte größere Reife des Urteils, die größere Abneigung gegen unüberlegte Entschlüsse. Diese Eigenschaften machen das höhere Lebensalter an sich sehr geeignet, die Grundlage für ein erhöhtes Stimmrecht zu bilden. In der großen Mehrzahl der Fälle wird sich die an diesen Tatbestand geknüpfte Vermutung einer erhöhten staatlich sozialen Einsicht, verbunden mit dem Willen, sie im Gemeininteresse zu betätigen, evident bewahrheiten. Und zugleich entbehrt eine darauf gebaute Gliederung des Nachteils irgendwelcher sozialen Gefahr, da sie alle Schichten und Klassen durchzieht und bei Arm wie Reich, Gebildeten wie Ungebildeten, als dem natürlichen Empfinden entsprechend, Anerkennung findet. Auch der Handarbeiter wird als gereifter Mann sich mit Recht ein größeres moralisches Gewicht zuschreiben, als es dem Jüngling zukommt, der zuerst in das selbständige Leben die Schritte lenkt. Der politische Altersvorzug verspricht daher auch, durch die Stärkung der natürlichen Autoritäten im sozialen Leben, heilsame Nebenwirkungen zu erzielen, und dadurch die indirekt erziehliche Wirkung, die die Teilnahme am Staate auszuüben berufen ist, und die wir bei dem gleichen Massenwahlrecht so sehr vermissen mußten, erfreulich zu steigern. Die Feststellung der Altersgrenze für das gemehrte Wahlrecht wird natürlich immer etwas Willkürliches haben: So sicher mit dem höheren Alter aus den angeführten Gründen im allgemeinen eine Tendenz

zu gesteigerter politischer Reife verbunden ist, so wenig ist der Moment des Eintritts sicher festzustellen. Wir müssen daher hier wie überall, wo es sich um Normen für große Kategorien handelt, uns mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit begnügen. Mit dem 40. Lebensjahre, dem „Schwabenalter", kann nach unseren Verhältnissen im allgemeinen angenommen werden, daß ein gewisser Höhepunkt der individuellen Entwickelung erreicht ist. Wenn wir daher an dem jetzt im Reichstagswahlrecht geforderten Alter von 25 Jahren für die Wahlberechtigung festhalten, so würden die Wähler, die das 40. Lebensjahr erreicht haben, mit einer zweiten Stimme ausgestattet werden. Die zu erwartende zahlenmäßige Wirkung können wir, aus den zu den Zwecken der Wahlreform in Sachsen amtlich veranstalteten statistischen Erhebungen, einigermaßen erschließen:[1]) Unter 656 645 Wahlberechtigten befanden sich 347 011 Wähler über 40 Jahre. Zugleich kann die eben dort aufgestellte Statistik über das Verhältnis der Selbständigen und der Arbeiter in Landwirtschaft, Industrie, Bergbau, Handwerk, Handel und Verkehr, mit Rücksicht auf die Altersklassen, herangezogen werden. Während in der Altersklasse von 25—30 Jahren der Anteil der Selbständigen nur 16,7 % gegenüber 66,6 % der Arbeiter betrug, stieg in den Altersstufen über 40 Jahre dieser Anteil der Selbständigen auf 63,3 %, gegenüber 42,4 % der Arbeiter. Ebenso stieg die Zahl derer, die direkte Steuern im Betrage von wenigstens 38 ℳ leisteten (die untere absolute Grenze der zweiten Wählerklasse in Sachsen), von 3,6 % im Alter von 25—30 Jahren auf 18,7 % im Alter von 40 bis 45 Jahren, und diese Steigerung mehrte sich bis zum Alter von 55 Jahren: Ein deutlicher Hinweis auf das als Regel anzunehmende Hineinwachsen in befestigtere Verhältnisse mit dem zunehmenden Alter! Wir dürfen also wohl, durch das dem höheren Lebensalter eingeräumte Mehrstimmrecht, eine sehr erhebliche Korrektur des gleichen Massenwahlrechts erwarten.

2. Besitz.

Der Mensch wird durch seine Natur gebieterisch auf den Erwerb und Besitz materieller Güter hingewiesen. Mag auch die steigende Kultur in stets reicherem Maße ideale Interessen wecken und dem Streben nach deren Befriedigung dienen, stets verlangen doch auch diese nach dem festen Mutter- und Nährboden gesicherten materiellen Besitzes. Fort und fort gilt der Satz, daß nicht „den Bau der Welt Philosophie zusammenhält", sondern

[1]) Berichte der Zweiten sächsischen Kammer 1904 Nr. 232 Anlage 6.

die Regungen der elementaren Naturtriebe „durch Hunger und durch Liebe“! Und wie der Besitz die Basis alles gesellschaftlichen Lebens darstellt, so ist er auch ein Hauptobjekt des staatlichen Wirkens: Pflege und Mehrung des nationalen Besitzes, Schutz und Regelung der Besitzverhältnisse, Einflußnahme auf die Besitzverteilung bilden einen Hauptteil der Staatszwecke. Der Besitz ist aber nicht nur die elementare Voraussetzung der Erfüllung der Staatsaufgaben, sondern auch das Hauptmotiv des in der Gesellschaft wirksamen Interesses am Staate und seinen Lebensäußerungen. In dieser Beziehung können wir zwei Arten von Interessen unterscheiden: solche, die vom Staate Leistungen für den eigenen Besitz verlangen, und solche, die auf die Erhaltung und Fortbildung des Gemeinwesens, als der allgemeinen Wohlfahrtsanstalt, abzielen. Die ersteren werden oft sehr unabhängig von der Tatsache des persönlichen Besitzes auftreten, ja sie werden um so ungestümer vom Staate Leistungen verlangen, je weniger, im freien Spiel der gesellschaftlichen Kräfte, ihnen Befriedigung beschieden ist. Dagegen werden die Interessen, an der Erhaltung und Fortbildung des Gemeinwesens, eine sehr wesentliche Basis in dem bestehenden Besitze haben: Der Besitzer, der etwas zu verlieren hat, wird schon durch die Gemeinschaft der Interessen dazu getrieben, den schützenden staatlichen Oberbau mit Sorgfalt zu pflegen. Während also das Interesse der Besitzlosen an der Erhaltung und Fortbildung des Staates oft nur auf der selteneren, altruistischen Basis erwachsen kann, findet das Staatsinteresse des Besitzenden in dem natürlichen Egoismus mächtige Triebfedern. Sobald es sich also darum handelt, innerhalb der gesellschaftlichen Gliederung Tatbestände aufzufinden, an die die gerechtfertigte Vermutung, erhöhten Interesses für Erhaltung und Fortbildung des staatlichen Gemeinwesens, geknüpft werden kann, wird man genötigt sein, sich in erster Linie auf den Besitz zu stützen. Und ebenso bildet ein gewisses Mindestmaß des Besitzes regelmäßig die Voraussetzung für ein praktisches Interesse an dem öffentlichen Leben. Erst wo die Befriedigung der Lebensbedürfnisse durch den Besitz, über die Tagesnotdurft hinaus, einigermaßen gesichert ist, darf man auch regelmäßig die Neigung zur Betätigung, über den engsten Kreis des Eigenen hinaus, erwarten. Endlich ist mit den Hilfsmitteln, die der Besitz im Lebenskampfe gewährt, auch in erhöhtem Maße die Möglichkeit gegeben, die Fähigkeiten, die für die Politik, d. h. die Formulierung des Gemeininteresses in concreto, in Betracht kommen, auszubilden. So wird ein Mehrstimmrecht unzweifelhaft, und vielleicht sogar überwiegend, auch an den Besitz anzuknüpfen haben. Und es wird den früher geschilderten Gefahren des reinen Zensus entgehen, wenn es den Besitz nicht zur alleinigen Basis des

höheren Rechtes macht, sondern seinen Einfluß durch die Verbindung mit anderen Tatbeständen, wie Alter und Bildung einschränkt, und wenn es ferner von einer plutokratischen Übertreibung des Vorzugs des Besitzes sich fernhält. Verhängnisvoll wäre auch hier die mechanisch prozentuale Steigerung der politischen Rechte mit dem Besitzmaße. Grundsätzlich ist natürlich die Berufung auf die Steuerleistung, die ein Anrecht auf politisches Privileg gewähre, abzulehnen: auch hier ist, wie nicht oft genug wiederholt werden kann, die Gestaltung des Wahlrechts nicht aus einem angeblichen Rechte des Individuums zu konstruieren, sondern aus dem Bedürfnisse des Staates, die Teilnahme der Bürger zweckentsprechend zu gestalten, und dadurch ein leistungsfähiges Staatsorgan zu erhalten. Und wenn wir unter diesem Gesichtspunkte fragen, ob im allgemeinen, mit dem über gewisse Dnrchschnittswerte gesteigerten Besitz, auch parallel die erhöhte Vermutung des Interesses am Staate und besserer Fähigkeit, für den Staat zu wirken, verbunden sei, so muß wohl diese Frage unter den heutigen Verhältnissen entschieden verneint werden. Hier darf ich mich, auf die bei der Besprechung des Zensus gemachten Ausführungen, berufen: Das unverhältnismäßige Anwachsen des zu gewisser Höhe gekommenen Besitzes, der Charakter gewisser besonders gewinnreicher Erwerbsarten und die Schnelligkeit des Erwerbs, die Pflichtenlosigkeit und staatsfremde Beweglichkeit vielen Großbesitzes, verbieten eine solche Annahme. Dagegen bietet die Berücksichtigung der Arten und Formen des Besitzes, wie sie auch heute noch in gewissen Resten dem englischen Wahlrecht anhaftet, die Möglichkeit einer Unterscheidung, die mehr als die bloße Massenabstufung, auf den Zusammenhang mit dem Interesse am Staate Rücksicht nimmt. Unzweifelhaft bedeutet der Grundbesitz, d. h. die privatrechtliche Herrschaft über einen Teil des realen Substrats der staatlichen Gebietskörperschaft, eine innigere Verbindung mit dem Staate, so zwar, daß in der großen Mehrzahl der Fälle die Vermutung, für ein erhöhtes konstantes Interesse an der Erhaltung und Pflege des Staates, hiermit verbunden sein wird. Den feineren und gewiß im Einzelfall auch politisch bedeutsamen Unterscheidungen innerhalb des Grundbesitzes als Gesamterscheinung, wie sie namentlich die Größe des Besitzes und seine Dauerhaftigkeit bedingen, wird eine Regelung, die auf Massenwirkungen abzielen muß, nicht nachgehen können. Nur müßte die unerwünschte Bevorzugung auch der reinen Grundstücksspekulation, durch die Anforderung einer längeren Besitzdauer als Voraussetzung für den Erwerb des gesteigerten Stimmrechts, verhindert werden. Ebenso müßte ein Minimalwert des privilegierenden Grundbesitzes festgestellt werden, durch dessen Fixierung die Fälle des Zwergbesitzes, die

vom Standpunkte der zu Grunde liegenden politischen Idee allzu sehr als Irrationalien wirken würden, ausgeschlossen werden sollten. Ähnlich wie der Grundbesitz, könnte auch das Einkommen aus fundiertem Besitz überhaupt, die Grundlage eines Mehrstimmrechts bilden. Treten doch da, wo der Besitz zu einer gewissen Reserve geworden ist, die es gestattet, im Kampfe um das tägliche Brot etwas aufzuatmen, jene für Staat und Gesellschaft wertvollen Vorzüge des Besitzes erst deutlich in Erscheinung.

Auf Grund vorstehender Erwägungen könnte das Besitzmehrstimmrecht etwa folgendermaßen gestaltet werden:

1. Eine zweite Stimme erhält der Reichstagswähler, der ein Einkommen von 900 ℳ besitzt, und außerdem, entweder Eigentümer eines im Reichsgebiete belegenen Grundstücks im Werte von wenigstens 1500 ℳ, seit wenigstens zwei Jahren vor dem Wahltermin ist; oder ein fundiertes Einkommen von wenigstens 100 ℳ im Jahre bezieht.[1])

2. Eine dritte Stimme erhält der Reichstagswähler, der ein jährliches Einkommen von wenigstens 3000 ℳ jährlich besitzt.

In Preußen, wo diese Grundsätze ebenso sinngemäß Anwendung finden dürften, könnte, um den Übergang von dem seit mehr als einem halben Jahrhundert herrschenden extremen Zensussystem zu vermitteln, das Besitzstimmrecht dadurch gesteigert werden, daß etwa bei einem Einkommen von 6000 ℳ eine weitere Stimme gewährt würde.

Wenn auch bei dem Fehlen sicherer statistischer Berechnungen der Besitz- und Einkommensverhältnisse, in ihrer Beziehung zu der Zahl der Wähler, der zahlenmäßige Effekt einer solchen Reform hier nicht bestimmt geschätzt werden kann, so dürfte doch mit Recht angenommen werden, daß die Besitzstimmen sehr erheblich ins Gewicht fallen würden, ohne daß doch eine plutokratische Kastenbildung dadurch bedingt wäre.[2]) Auch der „kleine

[1]) Es wäre zu erwägen, welche anderen dinglichen Rechte, oder nach englischem Muster auch Pachtverhältnisse, in dieser Beziehung dem Eigentum gleichzustellen sein sollten. Ebenso müßte jede Art der Fundierung (Kapitalszins, Renten aller Art usw.) berücksichtigt werden.

[2]) Bei einem Einkommen von 900 ℳ beginnt bekanntlich in Preußen die Einkommensteuerpflicht. Folgende dem statistischen Jahrbuch für den preußischen Staat 1905 entnommene Zahlen dürften eine allgemeine Schätzung des voraussichtlichen Effekts, abgesehen von der Wirkung des Privilegs der Grundbesitzer und Kapitalisten, wohl erlauben. Es gab 1905 4390608 physische Zensiten, die mit den Angehörigen rund ein Drittel der Bevölkerung repräsentierten. Man darf also annehmen, daß etwa ein Drittel der Wahlberechtigten eine Mehrstimme erhalten würden. Die Zahl der Zensiten in Preußen mit einem Einkommen von 900 bis 3000 ℳ betrug 3889771 Personen; mit einem Einkommen von 3000 bis 6000 ℳ = 327665; mit einem Einkommen

Mann" würde in weitem Umfange die geforderten Voraussetzungen jenes politischen Existenzminimums erfüllen, und dem fleißigen und tüchtigen Arbeiter würde die Möglichkeit winken, aus eigener Kraft im Laufe der Jahre erhöhten politischen Vorzug, zugleich mit der Sicherung der wirtschaftlichen Lebenslage zu erringen, und weiteres für seine Nachkommen zu begründen.

So können von diesem nur in den Grundzügen hier entworfenen Besitzmehrstimmrecht, dessen Detail natürlich auf genaue statistische Vorarbeiten aufgebaut sein müßte, wertvolle soziale Nebenwirkungen erwartet werden.[1])

3. Bildung.

Die Bildung ist im heutigen Gesellschaftsleben eine selbständige Macht, deren Bedeutung mit der Kultur graduell sich steigert. Der von der Vergangenheit angesammelte Schatz menschlichen Wissens und Erkennens wird fort und fort gemehrt, und zu erweitertem Können ausgemünzt. Und das individuelle Streben wird fördernd begleitet von der direkten und indirekten Pflege, die Staat und Gesellschaft den Bildungszwecken zuteil werden lassen. Neben den ungezählten freien Veranstaltungen der Gesellschaft, die diesem Ziele dienen, hat sich aus den bescheidenen Anfängen früherer Jahrhunderte, gerade in unserer Zeit, ein Riesensystem der abgestuften Bildungsmittel entwickelt, dessen Unterhalt und Leitung durch die geschichtliche Entwickelung vornehmlich dem Staate zugefallen ist. Und wie die Macht der Bildung das ganze soziale Leben durchdringt, wie sie eine allgemein anerkannte Grundlage der sozialen Hierarchie darbietet, so spielt ihre Organisation, auch für die unmittelbaren Zwecke des Staates, eine gewaltige Rolle: Man denke nur an die zahlreichen Bildungsnachweise, die den Eintritt in die staatlichen, oder vom Staate geregelten, Laufbahnen eröffnen, an die Tatsache, daß ein solcher Nachweis die Grundlage für den einjährig-freiwilligen Dienst, also ein sehr erhebliches Privileg in Bezug auf die Erfüllung der Wehrpflicht, bildet. Fast jede Tätigkeit im Staatsdienste ist von einer gewissen darzulegenden Vorbildung abhängig

über 6000 ℳ rund 173000. Die Zensiten mit einem Einkommen über 3000 ℳ bildeten mit ihren Angehörigen 4,5 % der Bevölkerung, so daß mit ihrer Privilegierung rund $^1/_{22}$ der Wähler in den Besitz einer dritten Stimme kommen würden. Selbstverständlich wäre überall das Einkommen der Frau dem Ehemanne, das der unmündigen Kinder dem Vater zuzurechnen.

[1]) Für die praktische Gestaltung, vor allem der Kontrollen, könnten die eingehenden Vorschriften des belgischen Wahlgesetzes zur Vorlage dienen.

gemacht, und der Weg zur Berufung in die wichtigeren Stellen der Staatsorganschaft, in Justiz und Verwaltung, führt über langandauernde Vorbereitungsstadien und mannigfache Bildungsnachweise hinweg. Es erscheint daher fast als eine staatliche Inkonsequenz, wenn für die Teilnahme am Staate, die in dem Wahlrecht, d. h. der Beteiligung an der Berufung eines Organs der Gesetzgebungsfunktion, gegeben ist, keinerlei Vorbildung gefordert wird. Denn es kann wohl nicht geleugnet werden, daß die politischen Entscheidungen, die, wie wir sahen, in dem Akte der Wahl zu treffen sind, ebensowohl eine gewisse Kenntnis der sozialen und staatlichen Zusammenhänge erfordern, wie jede direkte sonstige Tätigkeit im öffentlichen Dienst. Verschiedene Wahlsysteme haben daher auch das Erfordernis der Kapazität, die freilich meist auf die Elemente des Lesens und Schreibens sich beschränkt, aufgestellt. Es ist jedoch begreiflich, daß in den deutschen Staaten, die lange bereits mit allgemeiner Volksschulbildung ausgestattet waren, dieses Erfordernis als überflüssig erschien. Darüber aber hinauszugehen, verbietet das Ziel weitest gefaßter Allgemeinheit der Teilnahme am Staate durch das Wahlrecht, ohne welche, wie wir sahen, das Institut der Volksvertretung nur unvollkommen seine Gesamtfunktion erfüllen würde. Wo es sich aber darum handelt, Tatbestände aufzusuchen, die eine Vermutung für das Vorhandensein höherer Fähigkeiten rechtfertigen, da wird es nicht möglich sein, an der durch die Bildung bewirkten Gliederung des sozialen Körpers vorüberzugehen. Bietet doch sie regelmäßig erst die Möglichkeit, in den verwickelten Zweckerwägungen, die das politische Handeln mit sich bringt, sich einigermaßen zurechtzufinden, und zu den praktischen Fragen, die jede Wahl stellt, mit einer gewissen Selbständigkeit Stellung zu nehmen. Wird doch die patriotische Hingabe an den Staat auch da, wo er Opfer verlangt und die Früchte in weiter Ferne erst zu winken scheinen, mächtig gefördert durch eine Bildung, die den Wert des Staates ahnen läßt, den Stolz auf die Zugehörigkeit zu dem Träger einer großen Geschichte weckt! Jede weitausschauende Politik muß sich daher instinktiv an das Verständnis der gebildeten Kreise der Nation wenden. Und wenn auch sicherlich nicht immer das Wissen einerseits, die staatliche Gesinnung und Einsicht andererseits Hand in Hand gehen, so haben wir doch guten Grund anzunehmen, daß unter gleichen Umständen eine gerechtfertigte Vermutung für den Besitz eines höheren Maßes dieser Eigenschaften bei dem Gebildeten besteht, und daß bei einem erhöhten Stimmrecht dieser Kategorie das in der Nation vorhandene Kapital von Staatsgesinnung und staatlich sozialer Einsicht in erwünschter Weise besser ausgemünzt wird. Zugleich trägt die Rücksichtnahme auf die Bildung auch bei dieser

Staatsfunktion ein idealeres Moment in das Staatsleben, welches ein gesundes Gegengewicht gegen die einseitige Betonung des Besitzes gibt. Es darf wohl erwartet werden, daß die bloße Existenz eines Mehrstimmrechts auf Grund der Bildung, nicht ohne Einfluß auf das Niveau und die vorzugsweise behandelten Objekte des Wahlkampfs bleiben wird. Endlich ist es auch geeignet, in der Gesamtanschauung die Wertschätzung geistiger Güter zu steigern.

Was ist nun diese für das Staatsleben erhebliche Bildung? Wie ist sie festzustellen? Selbstverständlich kann eine innere Prüfung nicht stattfinden; der Besitz jener wahrhaft wünschenswerten Geistes- und Charakterbildung ist praktisch im Einzelfalle nicht zu entscheiden. Auch ist es gewiß, daß staatlich soziale Einsicht nicht zunehmend mit dem Wissensmaß wächst: Der gelehrte Spezialist bedeutet vielleicht nicht das Schwergewicht in der staatlichen Wageschale, das der Überlegenheit seines Wissens entsprechen würde. Es wird daher, um die Wahrscheinlichkeit zu steigern, notwendig sein, ziemlich weit verbreitete äußere Anhaltspunkte aufzusuchen, an die sich mit Recht die Vermutung einer gesteigerten Einsicht in die Bedürfnisse des Staatslebens knüpft. Bedeutsam ist nun in dieser Richtung unzweifelhaft die Tatsache, daß jemand in der Jugend, während einer längeren Zeit, den Umfang seines Geistes, durch die systematische Beschäftigung mit den allgemeinen Elementen des derzeitigen Wissensstandes der Nation, erweitert hat; daß ihm dadurch Gelegenheit gegeben war, über das gemein Alltägliche des Lebens hinauszublicken in die Sammlung reicher Früchte menschlicher Geistesarbeit, und im Vergleich mit anderen Zeiten und fremder Völker Schicksalen einen Maßstab zu gewinnen für die heimischen Einrichtungen der Jetztzeit und die Bedürfnisse des eigenen Staates. Entscheidend ist hierbei gewiß nicht das Maß der positiven erworbenen Kenntnisse, die leicht mit der Entfernung von der Schulbank zu verblassen anfangen, sondern die einmal gegebene geistige Gewöhnung des begreifenden Denkens, die in das spätere Leben mitgenommen, die Grundlage abgibt für weitere Ausbildung und die richtige Verwertung der praktischen Erfahrungen. Das Abweisen dieser Erwägungen wäre fast gleichbedeutend mit einer Bankerotterklärung unseres staatlichen Bildungswesens!

Eine erste Stufe des Mehrstimmrechts könnte somit an die Befähigung zum einjährig-freiwilligen Dienste geknüpft werden, die mehr und mehr zum selbständigen Abschlusse eines Bildungsganges sich entwickelt hat. Durch die neuere Ausdehnung des Berechtigungswesens, das sich von der einseitigen humanistischen Grundlage befreit hat und allen Bildungswegen

nunmehr geöffnet ist, sowie durch die bedeutsame Einschließung des Lehrerstandes, kennzeichnet sich diese Annahme als eine geeignete erste Grundlage des Mehrstimmrechts. Darüber hinaus möchte sich die Einfügung einer weiteren Stufe, die durch die Absolvierung einer neunklassigen höheren Schule (Abiturientenexamen) bezeichnet wird, nicht empfehlen: sie würde der erstgenannten sachlich zu nahe stehen. Dagegen erhebt sich in der sozialen Wertung und Hierarchie als eine neue Stufe deutlich darüber die abgeschlossene akademische Bildung, die auf einer Hochschule erworben wurde. Von dieser akademischen Bildung gilt das, über den staatlichen Wert der Bildung allgemein Gesagte, in so verstärktem Maß, insbesondere ist in Deutschland traditionell die Hochschule so sehr Trägerin ernster und treuer Staatsgesinnung, daß es wohl im Interesse der erstrebten Reform des Wahlrechts liegt, wenn an die dort erworbene Bildung eine weitere Mehrstimme geknüpft wird. Endlich könnte auch den Ausnahmen Rechnung getragen werden, die sich dadurch ergeben, daß nicht wenige Männer, auch ohne den formalen Studiengang zu wandeln und entsprechende Zeugnisse zu besitzen, jene geforderte Bildung sich unzweifelhaft, oft in hohem Maße erworben haben. Diese würden zu ihrem Rechte kommen, wenn gewisse Berufsstellungen und die Wahrnehmung gewisser Ehrenämter das entsprechende Privileg mit sich brächten.[1]) Das belgische Gesetz, wo 19 derartige Kategorien aufgezählt sind, zeigt den einzuschlagenden Weg, der natürlich der Eigenart deutscher Verhältnisse anzupassen wäre.

Ein so gestaltetes Mehrstimmrecht würde in Harmonie stehen mit der im sozialen Leben allgemein in Erscheinung tretenden Anerkennung des Wertes der Bildung. Die Nachweise derselben sind nicht etwa ein Monopol der gelehrten Berufe, vielmehr sind alle Erwerbsstände bestrebt, den Söhnen dieses Rüstzeug in den Lebenskampf mitzugeben. Und die hieran geknüpfte politische Berechtigung würde keineswegs ein Klassenprivileg sein. Staatliche, kommunale und gesellschaftliche Fürsorge haben längst den Kreis der eine höhere Bildung Erstrebenden, über die wohlhabenden Schichten hinaus, erweitert. Jeder Blick in die Schülerverzeichnisse unserer höheren Schulen nicht nur, sondern auch der Hochschulen, zeigt dem Kenner, wie viele den Schichten des kleinen Mittelstandes, ja des Arbeiterstandes angehörende Eltern bemüht sind, ihre Söhne „studieren" zu lassen.[2]) Mag

[1]) Etwa wie die oben erwähnte Wählerklasse des Hamburgischen Wahlgesetzes, die aus den Mitgliedern von Senat und Bürgerschaft, Gerichts- und Verwaltungsbehörden besteht.

[2]) Die preußische Universitätsstatistik weist auf eine statistisch festzustellende Klassenbewegung in aufsteigender Richtung deutlich hin; so gehen $^3/_4$ der Studierenden aus

diese Massenerscheinung, in Hinsicht auf ein möglicherweise überhandnehmendes gebildetes Proletariat, in sozialer Hinsicht nicht ohne Bedenken sein, so beweist sie doch jedenfalls, daß der politische Vorzug der Bildungsstimme nichts von einem plutokratischen Kastenprivileg an sich hat. Einen Schluß auf die voraussichtliche zahlenmäßige Wirkung des gemachten Vorschlags, wobei freilich die Wirkung der Äquivalente für den formalen Bildungsnachweis außer Betracht bleibt, erlaubt die in Sachsen[1]) vorgenommene amtliche Schätzung, die unter 656645 Wahlberechtigten die Zahl der mit der Befähigung für den einjährig-freiwilligen Dienst Ausgestatteten auf etwa 31000, die der hierbei nicht eingerechneten Wähler mit abgeschlossener Hochschulbildung auf 9500 bis 10000 annimmt. Diese Zahlen würden sich durch die Einfügung der erwähnten Äquivalente nicht unbedeutend erhöhen.

Es würde sich also nach den gemachten Vorschlägen das Wahlsystem folgendermaßen darstellen:

1. Alle die jetzt Reichstagswähler sind, würden eine Stimme haben (die Heraufsetzung des wahlfähigen Alters von 24 Jahren in Preußen auf 25 Jahre dürfte sich empfehlen).

2. Eine zweite Stimme würden erhalten die Wähler, die

a) das 40. Lebensjahr zurückgelegt haben, oder

b) ein jährliches Einkommen von wenigstens 900 ℳ besitzen und, entweder seit wenigstens zwei Jahren vor dem Wahltermin, Eigentümer eines im Reichsgebiete belegenen Grundstücks im Werte von wenigstens 1500 ℳ sind, oder ein fundiertes Einkommen von wenigstens 100 ℳ im Jahre beziehen, oder

c) die wissenschaftliche Berechtigung zum einjährig-freiwilligen Militärdienst erlangt haben, oder eine Stellung einnehmen, an die das Gesetz die gleiche Bildungsvermutung knüpft.

3. Eine dritte Stimme erhalten diejenigen Wähler, die

a) ein jährliches Einkommen von wenigstens 3000 ℳ besitzen, oder

b) den Nachweis abgeschlossener Hochschulbildung erbringen, oder eine Stellung einnehmen, an welche das Gesetz die gleiche Bildungsvermutung knüpft.

Die Berechtigungen aus 2 a, b, c und 3 a, b könnten kumuliert werden, so daß im Höchstfall sechs Stimmen in einer Person sich ver-

den nicht akademisch gebildeten Berufsständen hervor. Zeitschrift des Königl. preuß. stat Landesamts 1905 S. LXX.

[1]) Berichte der Zweiten sächsischen Kammer 1904 Nr. 232 Anlage VII.

einigen könnten; in Preußen dürfte vielleicht eine vierte Besitzstimme für diejenigen, die wenigstens 6000 ℳ Einkommen haben, hinzugefügt werden.

Auf das Detail der Ausführung und der möglichen Kontrollen hier einzugehen, erscheint zwecklos, da es zunächst nur die Absicht sein kann, über ein in allgemeinen Umrissen festzustellendes Gesamtziel eine Einigung anzubahnen, dessen einzelne Teile sehr wohl der Diskussion unterliegen können. Jede derartige Abgrenzung muß ja im einzelnen etwas Willkürliches haben, bei voller Vernünftigkeit des Gesamtergebnisses. Ich wiederhole auch, daß eine Überführung des Systems in das praktische Leben sehr eingehende, nur mit dem amtlichen Apparat zweckentsprechend zu gestaltende, statistische Erhebungen voraussetzt. Nur soviel sei hier betont, daß ein wesentliches Element der Reform die Aufstellung breiter Kategorien, und der Verzicht auf eine zu große Häufung der Mehrstimmen für engere Kreise sein muß. Je enger der Kreis der Privilegierten ist, und je bedeutender das Privileg, um so peinlicher werden natürlich die unvermeidlichen Fälle empfunden werden, in denen die aufgestellte Vermutung erhöhter politischer Qualitäten der Bevorzugten nicht zutrifft. Je weiter der Kreis dagegen ist, mit um so größerer Sicherheit ist es zu erwarten, daß die aufgestellte Vermutung, durch die weit überwiegende Zahl der Fälle, wo sie sich bewahrheitet, ihre augenfällige Rechtfertigung findet. Wenn wir aber auf diese Gesamtidee das Augenmerk richten, deren Charakteristikum kurz gefaßt die Modifikation des allgemeinen Wahlrechts, durch ein an höheres Lebensalter, ein Besitzminimum und Bildungsnachweise geknüpftes Mehrstimmrecht ist, so glaube ich, läßt sich nicht verkennen, daß damit die Ziele der Reform, wie sie im siebenten Kapitel näher bezeichnet und motiviert wurden, höchst wahrscheinlich erreicht werden würden: Die Reform geht aus von den gegebenen Grundlagen, und schließt sich diesen zwanglos an, ohne daß ein neuer gesellschaftlicher oder politischer Unterbau notwendig würde; sie wahrt die wünschenswerte Allgemeinheit der Teilnahme am Staate durch das Wahlrecht; sie vermeidet die Gefahr neuer, namentlich plutokratischer Kastenbildung, hält vielmehr auch den zur Zeit unten befindlichen Schichten das Hineinwachsen in den politischen Vorzug offen; sie verspricht endlich in der wünschenswerten Weise wirksam zu sein, d. h. der im Volkskörper vorhandenen höheren staatlichen Gesinnung und Einsicht Gelegenheit zu geben, sich innerhalb des Massenwahlrechts geltend zu machen. Dadurch wird sie, sowohl dem Bedürfnisse des Staates nach einem geeigneten Organ besser entsprechen, wie auch dem Anspruch auf qualitative Gerechtigkeit in der Teilnahme besser genügen. Und endlich werden auch die Interessen der Regierten, vor allem die ge-

meinsamen, da am besten aufgehoben sein, wo staatlich soziale Gesinnung und Fähigkeit erhöhte Möglichkeiten finden, sich zu betätigen. Ich wüßte keine soziale Gliederung, die, negativ wie positiv, derart, wie die genannten Kategorien des Mehrstimmrechts, diesen Anforderungen entspräche. Sie sind wohl geeignet, einzeln betrachtet wie in der Gesamtheit, jene Vermutung zu begründen, für ein erhöhtes Interesse am Staate, verbunden mit dem Willen und der Fähigkeit es zu betätigen. Sowohl die der menschlichen Natur entsprechende materielle Grundlage, wie auch die idealeren Elemente sind sachgemäß berücksichtigt: ist beim Besitz mehr das mit Recht vermutete höhere Interesse an der Erhaltung des Staates, seiner materiellen Ordnung und wirtschaftlichen Entwickelung maßgebend, so läßt die Bildung ein solches für die idealeren Richtungen des Staatslebens vermuten, zugleich mit einer Steigerung der Fähigkeit das Interesse zu betätigen, während das Alter, und die durch dieses veränderten Lebensverhältnisse, eine Mischung beider Elemente zeigen.

Mit der Zahl der Anhänger unseres Systems ist zugleich auch die Zahl der mehr oder weniger entschiedenen Gegner gewachsen. In Belgien selbst ist die Opposition begreiflicherweise getragen von den Vertretern der Parteien, die bei den bisher unter dem Pluralstimmrecht stattgehabten Wahlen unterlegen sind. Und es ist unverkennbar, daß diese Stimmungen auf die wahlverwandten Beurteiler in Deutschland ihre Rückwirkung geübt haben. Ich glaube, man sollte überhaupt bei der Frage unserer Wahlreform nicht allzu ängstlich das Auge auf unmittelbare parteipolitische Wirkungen, die doch erfahrungsgemäß nicht sicher zu errechnen sind, gerichtet halten, sondern darauf zählen, daß als staatsfördernd erkannte politische Tendenzen, die in dem System ihren Ausdruck finden, schließlich auch in den praktischen Resultaten in Erscheinung treten werden. Es ist gar nicht abzusehen, warum z. B. Privilegien des Alters, des Besitzes und der Bildung notwendig und allgemein „klerikalen" Parteien, wie unter den besonderen belgischen Verhältnissen zugute kommen sollten! Kein vernünftiges Wahlsystem vermag schließlich anderes zutage zu fördern, als was sich wirklich in dem Volkskörper in hinreichender Stärke befindet.

Die Einwände richten sich zum Teil grundsätzlich gegen das System, zum Teil gegen seine Anwendbarkeit speziell für Deutschland. Unter den Gegnern[1]) hat vor allem Jellinek die meisten Gegengründe systematisch zusammengefaßt.

[1]) z. B. G. Meyer a. a. O. S. 444 ff., Benoist a. a. O. S. 109 ff., Jellinek Pluralstimmrecht S. 33 ff., Georgi a. a. O. S. 35 ff. Ebenso der sächsische Minister v. Metzsch in der Sitzung der Zweiten sächsischen Kammer vom 27. November 1905. (Berichte S. 368 ff.)

Die Freunde eines sog. organischen Berufs- und Körperschaftswahlsystems werfen dem Pluralstimmrecht den Atomismus vor, der nicht aus den naturwüchsigen Volksgruppen heraus die Volksvertretung konstruiere, sondern aus den organisch unverbundenen Atomen der nebeneinander gestellten Individuen. Ich darf mich hier wohl auf die in dem vorigen Kapitel versuchte Würdigung dieser sog. organischen Systeme berufen, die uns zeigte, daß sie von einem historischen Mißverständnisse beherrscht sind, welches völlig sich der Tatsache jener grundsätzlichen Veränderung im Verhältnis von Staat und Individuum verschließt: Dieses Verhältnis bringt eben als ein einzigartiges, durch keinen Verband politisch vermitteltes, jenen „Atomismus" mit sich. An die Stelle der sozialen Zweckverbände ist in dieser Hinsicht unwiderruflich die freie, jener Eigenart gerecht werdende politische Parteiorganisation getreten, und das Vergangene kehrt nicht wieder! Jeder Versuch aus den Gesellschaftsgruppen, die über die Gruppenvertretung der Frauen und Unmündigen durch die erwachsenen Männer hinausgeht, neue Verbände als Träger auch des politischen Lebens zu schaffen, muß, wie wir sahen, an der Unmöglichkeit einer zweckentsprechenden Durchführung und den Gefahren für den Staat, wie für die Verbände selbst, scheitern. Also kann das Pluralstimmrecht ruhig diesen Vorwurf des „Atomismus" über sich ergehen lassen.

Man hält ferner unserem System die Einwendung entgegen, daß man entweder zu der Funktion (der Wahl) befähigt sei oder nicht, es keine halbe oder drittel Befähigung gäbe; daß es ferner unlogisch sei, das Wahlrecht überhaupt den Unfähigen zu belassen, wenn man doch ihre Stimme durch die Mehrstimmen korrigieren wolle; daß dem Wahlrecht hier etwas zugemutet werde, was es seiner Natur nach nicht leisten kann, nämlich soziale Intensitäten zum sicheren Ausdruck zu bringen; daß das Pluralsystem, als ein vernünftiges System, im Gegensatz zu den empirischen sich gebe, man daher fordern könne, daß es zeige, wie das Rationelle in Wirklichkeit umgesetzt wird, eine Forderung, die an der Willkürlichkeit der aufzustellenden Grenzen für die Wahlberechtigung scheitern müsse.

Alle diese grundsätzlichen Einwendungen legen an das in Frage stehende Wahlsystem einen ideal doktrinären Maßstab an, den die hier versuchte Begründung mit vollem Rechte ablehnen darf. Es will nicht in anderer Weise „vernünftig" sein, als dies einem Kompromis zukommt, zwischen idealen, einander ausschließenden Anforderungen, zwischen der in unseren sozialen und politischen Verhältnissen begründeten Allgemeinheit der Teilnahme am Staat, und dem gebotenen Einfluß der höherentwickelten Staatsgesinnung und Fähigkeit. Aus den mehrerwähnten Gründen erscheint es

eben als eine politische Notwendigkeit, unbekümmert um angebliche logische Konsequenzen aus der gewonnenen Einsicht, daß das Massenwahlrecht minderwertig sei, die untere Grenze der Fähigkeit so tief zu ziehen wie möglich, und die Gefahren, die daraus sich ergeben, durch ein Gegengewicht zu mäßigen. Vernünftig und logisch in diesem Sinne wird das System sein, wenn es diese Gefahren der Allgemeinheit in der erwünschten Weise mindert, wenn tatsächlich die Vermutung, daß bei den bevorzugten Kategorien eine erhöhte politische Qualifikation vorhanden sei, sich bewahrheitet. Und das glaube ich durch die gegebene Begründung in einer für politische Entscheidungen, die sich der mathematischen Beweisführung entziehen, genügenden Weise wahrscheinlich gemacht zu haben. Übrigens teilt diese Gestaltung des Wahlrechts, welches die minder Einsichtigen durch das Gewicht der höheren Einsicht korrigieren will, die gerügte Illogik mit den meisten Institutionen des konstitutionellen Staates, der geradezu auf solche Ausgleiche basiert ist. Logisch wäre es dann auch, den Monarchen, dessen alleiniger Weisheit die konstitutionelle Verfassung offenbar nicht genügend traut, zu beseitigen. Das konstitutionelle System will aber die Vorteile der Monarchie bewahren, ohne sich den Folgen des Mißbrauchs der absoluten monarchischen Gewalt auszusetzen, und hat darum jene Gegengewichte der Volksvertretung, der Form des Gesetzes, der Ministerverantwortlichkeit usw. eingefügt.

Was nun die angebliche Unmöglichkeit angeht, zahlenmäßig die Befähigung auszudrücken, so wird ja gar nicht der Anspruch erhoben, daß die Zahlen dem inneren Wesen der Befähigung gerecht werden, so daß diese Befähigung im Zahlenverhältnis der Stimmen adäquaten Ausdruck fände. Auch liegt dem Gedankengange, wenigstens der hier gemachten Vorschläge, die Anschauung ganz fern, als ob die Wähler mit einer Stimme nur eine halbe oder drittel Befähigung hätten, oder die sozialen Intensitäten genau ziffernmäßig sich äußern könnten. Nur läßt sich, bei dem ganz auf Zahlenverhältnissen beruhenden Wahlgeschäft, keinerlei Unterscheidung anders, als direkt oder indirekt in Zahlenausdrücken: Die Zahl ist gewissermaßen die Form, unter der das Wahlsystem überhaupt notwendig gedacht werden muß, seitdem an die Stelle der mittelalterlichen Autoritäts- und Machtentscheidung diejenige durch Mehrheit getreten ist. Jedenfalls würde man mit den aus diesen theoretischen Erwägungen hergeleiteten Argumenten, jeden Versuch einer Organisation des Wahlkörpers vereiteln. Auch die berufsständische oder körperschaftliche Organisation will die Bedeutung der Landwirtschaft, der Industrie, des Handels, der Körperschaften, durch zahlenmäßig festgestellte Vertretung dieser Gruppen,

zum Ausdruck bringen. Daher trifft der Einwand schließlich die Institution der Wahl überhaupt, die ihrer Natur nach heute eine andere als in Zahlen ausgedrückte Wertung nicht kennt.

Weitere Einwände werden hergeleitet aus der praktischen Schwierigkeit, eine befriedigende Abgrenzung der bevorzugten Kategorien vorzunehmen. Diese Schwierigkeiten sind, wie gezeigt wurde, nicht unüberwindlich. Sie sind übrigens bei jedem Wahlsystem gegeben, das nicht auf Grund des „Naturrechts" jedem menschlichen Individuum als solchem die Berechtigung gewährt. Ist nicht die Altersgrenze des Wahlrechts im Reiche wie in Preußen von 25 bzw. 24 Jahren ebenso willkürlich gewählt? Gilt nicht das gleiche von dem preußischen Erfordernisse des wenigstens sechsmonatlichen Aufenthalts in der Wahlgemeinde? Überall sind hier Zweckmäßigkeitserwägungen entscheidend, die auf Durchschnittserfahrungen beruhen, und die ebenso auch zu einer befriedigenden Bemessung des Stimmgewichts der Mehrstimmen führen werden, in der Weise etwa, wie das vorstehend versucht worden ist.

Und wenn die Gefahr hervorgehoben wird, daß der Gesetzgeber, zu parteipolitischen Zwecken, das System mißbrauche, indem er durch extreme Stimmenhäufung die Ziele eines höchst gesteigerten Zensus erreichen könne, so heißt das doch den Anreiz zu jenem Mißbrauch, der in der allerdings vieldeutigen Form des Systems gegeben sein kann, erheblich überschätzen. Solche Gefahren sind bei der souveränen parlamentarischen Parteigesetzgebung überhaupt unvermeidlich. Der alte Satz von dem englischen Parlament „das alles kann, es sei denn einen Mann in eine Frau verwandeln", hat auch in dem Machtbewußtsein der kontinentalen Parlamente seinen Widerklang gefunden. Die schroffsten Veränderungen des Wahlsystems zu parteipolitischen Zwecken, sind gerade von dem Parlament des allgemeinen gleichen Stimmrechts in Frankreich vorgenommen worden, wie z. B. namentlich 1889 die Beseitigung der Listenwahl, mit scharfen Strafbestimmungen für mehrfache Kandidaturen, nur um den auf dieser Basis erwachsenen „Boulangismus" mundtot zu machen; ganz zu schweigen von den brutalen Ungültigkeitserklärungen der von der Minorität erlangten Mandate. Es kann also hier nur die Aufgabe sein, der an sich wie gesagt mehrdeutigen Form des Systems, einen konkreten, politisch vernünftigen Inhalt zu geben, dadurch soweit möglich auch für die Zukunft die Richtung zu weisen, und dem gesunden Sinne des deutschen Volkes zu vertrauen, daß es auch fürderhin parteipolitischem Mißbrauche sich abgeneigt zeigen wird. Wenn somit das System, als Form betrachtet, ein Instrument ist, dem man nach Belieben die verschiedenartigsten Melodien

entlocken kann,[1]) so scheint das an sich kein Fehler zu sein, es steht damit, wie viele Formen des staatlichen Lebens, jenseits von gut und böse. Erst der Geist, in dem dieses Instrument in concreto gehandhabt wird, kann über seinen politischen Wert oder Unwert entscheiden.

Wenn man ihm ferner die düstere Prognose stellt, daß es entweder als ein „Klassenwahlrecht" die große Masse mundtot machen, oder aber als ein gemäßigtes wirkungslos bleiben würde, so kann es dieser Alternative doch wohl entgehen. Es ist aller Grund vorhanden, anzunehmen, daß einerseits die hier entworfenen Vorschläge, gegenüber dem Reichstagswahlrecht, in dem erwünschten Sinne höchst wirkungsvoll sein würden, daß gegenüber dem allgemeinen gleichen Wahlrecht die staatserhaltenden und staatsfördernden Elemente eine erhebliche Stärkung erfahren müßten. Die Wirkung auf die gegebenen Parteiverhältnisse würde sich voraussichtlich darin zeigen, daß die Sozialdemokratie, die ihr rasches Anwachsen und ihre unverhältnismäßige Bedeutung dem gleichen Massenwahlrecht und der davon unzertrennlichen Demagogie vorzugsweise verdankt, erhebliche Einbuße erfahren, während im Besitzstand der anderen größeren Parteien, in deren Wählerzahl sich die Mehrstimmen wohl ziemlich gleich verteilen würden, die Grenzen nicht wesentlich verschoben werden dürften. Aber innerhalb der gegebenen Parteien, die als ziemlich konstante Formen den verschiedenen Grundauffassungen von den Staatszielen entsprechen, und daher unter jedem praktisch möglichen Wahlsystem große Bevölkerungsgruppen in sich schließen werden, darf eine Verstärkung der staatserhaltenden und staatsfördernden Elemente, die auf konservativem wie fortschrittlichem Boden erwachsen können, und ein Zurückdrängen jener Demagogie erwartet werden, die bei dem allgemeinen gleichen Wahlrecht überall die Oberhand gewinnt. Somit können wir eine innere Umwandlung des, vielleicht in seiner äußeren Parteigliederung ziemlich unveränderten, Wahlkörpers erhoffen und erwarten. Und hierfür sind nicht allein die nackten Zahlenverhältnisse entscheidend: Überall werden Einstimmige und Mehrstimmige gemischt sein, und das Gesamtniveau des politischen Lebens, dessen Herabgleiten, veranlaßt durch das bloße Massenwahlrecht, augenfällig ist, wird durch die Existenz einflußreicher Gruppen von Mehrstimmigen, an die der einzelne Bewerber, wie die Parteien im ganzen, sich wenden müssen, eine erwünschte Hebung erfahren. Das wird sich mehr und mehr mit zwingender Gewalt, sogar bis in die Verhältnisse der sozialdemokratischen Partei hinein, geltend machen. Diese Wirkung macht aber das Mehrstimmrecht durchaus nicht

[1]) Jellinek, Pluralstimmrecht S. 39.

notwenig zu einem Klassenwahlrecht, vielmehr zeigt uns die Betrachtung der aufgestellten Kategorien, daß nirgends Ansätze zu einer dauernden Klassenherrschaft, die das Aufstrebende gewaltsam niederhielte, darin gegeben sind. Wie schon wiederholt gesagt, sind, auch abgesehen von dem in demokratischer Richtung doch wohl einwandsfreien Alter, Bildung und Besitz in den vorgeschlagenen Maßen den unteren Schichten nicht unerreichbar; ständig findet ein Aufsteigen in jene höheren Gruppen statt, welches ihr Bild von Generation zu Generation erneuert. Man stelle z. B. einmal Untersuchungen an, wie kurz die Etappen sind, auf denen die Mehrzahl der heutigen gebildeten Familien aus den handarbeitenden Ständen hervorgegangen sind! Und auch die Anforderungen des Besitzminimums werden heute bereits von vielen tüchtigen und sparsamen Arbeitern erfüllt. In dieser Richtung erscheint mir als ein sehr wesentliches Moment des ganzen Systems jenes allmähliche Ansteigen der Stimmberechtigungen, namentlich der Besitzstimmen, welches jede kastenmäßige Abschließung von vornherein vermeidet. So verspricht denn das Mehrstimmrecht eine Prämie zu werden für Streben und Tüchtigkeit gerade der unteren Schichten, eine Prämie, die das Individuum sich oder doch seinen Nachkommen durch treue Lebensarbeit, selbst aus den bescheidensten Anfängen heraus, erwerben kann. Und damit trägt es denn auch immanent einen erfreulichen sozialaristokratischen Charakter, als ein Antrieb für das Aufsteigen zu höheren Lebensbahnen, im Gegensatz zu der im Wesen der extremen Demokratie liegenden Tendenz, zum Herabziehen des über die breite Masse Hinausragenden. So dürfen wir wohl dem System die politische Wirksamkeit, zugleich mit sozialer Unbedenklichkeit vindizieren.

Wenn man endlich dem Pluralwahlrecht vorwirft, daß es stets Gefahr laufe, ein unehrliches Wahlrecht zu werden, weil es den breiten Massen den Schein von Rechten gäbe, die es durch die Stimmenhäufung illusorisch machen wolle, so trifft dieser Vorwurf jedenfalls nicht unsere Vorschläge, die ein gemäßigtes, dauernd keiner Klasse verschlossenes Privileg im Interesse des Staates fordern, um eben die Allgemeinheit der Anteilnahme am Wahlrecht politisch überhaupt erträglich zu machen. Es ist hier gar nicht der, etwa unehrlicher Weise verborgene, Hintergedanke zu Grunde liegend, daß eigentlich bestimmte Kategorien von Bürgern vom Wahlrecht ausgeschlossen sein sollten, weil sie nicht die Fähigkeit hätten, die Wahlfunktion dem Gemeininteresse entsprechend auszuüben. Es wird vielmehr gern zugegeben, daß diese breite Anteilnahme eine staatliche Notwendigkeit ist. Aber ebenso offen ist der Ausdruck festester Überzeugung an die Spitze zu stellen, daß, im Interesse des Staates und der Gesellschaft, die Masse der weniger Be-

fähigten, die Auslese der Fähigen nicht erdrücken solle! Wie bereits wiederholt gesagt, handelt es sich da um ein ganz ehrliches Kompromis zwischen zwei Staatsnotwendigkeiten, die Gegensätzliches fordern: Allgemeinheit und Auslese. Jedenfalls ist es ehrlicher, um von dem Dreiklassenwahlsystem zu schweigen, als das heutige Reichstagswahlrecht, welches unter dem Scheine der Gleichheit, den wenigen Wählern in kleinen ländlichen Wahlkreisen, gegenüber den Mengen in großen Industriezentren, ein vielfaches Stimmgewicht gibt; hat ferner gewiß weniger unerfreuliche, in der Richtung der Unehrlichkeit liegende, Nebenwirkungen, als die unwahrhaftige Demagogie, zu der die Gleichheitsfiktion den Einsichtigen, gegenüber der kurzsichtigen Masse zwingt, oder als die Korrekturen durch unlautere Wahlbeeinflussung, die als eine Reaktion der Notwehr der besitzenden Klassen sich einstellen!

Die Konsequenz endlich, die dem System entgegengehalten wird, daß dem Satze von der Ungleichwertigkeit der Individuen in politischer Hinsicht, eine Anwendung nicht nur bei den Wählern, sondern auch bei den Gewählten entsprechen müßte, ist nicht stichhaltig. Wie in anderer Verbindung schon wiederholt im Laufe dieser Ausführungen hervorgehoben wurde, findet der Vorzug im Wahlrecht seine Rechtfertigung in den großen Zahlen, unter denen die Minderzahl der Fälle, wo die Vermutung erhöhter Befähigung nicht zutrifft, verschwindet; dagegen würde bei der geringen Zahl der Gewählten diese Voraussetzung nicht zutreffen, wo der Kontrast zwischen Recht und Fähigkeit, schon bei wenigen Zufallsergebnissen, ein auffälliger und Ärgernis erregender sein müßte!

Aus dieser Erkenntnis heraus, daß eine an sich gerechtfertigte Vermutung für gesteigerte politische Fähigkeit, um so sicherer sich bewahrheiten wird, je größer das Zahlenmaterial ist, auf das sie Anwendung findet, erscheint es auch zulässig, die Ausnahmefälle zu ignorieren, in denen sie offenbar nicht zutreffen wird. Oft mag der Satz Geltung haben, daß Alter auch vor politischer Torheit nicht schützt, daß die staatsverneinenden Tendenzen individuell stärker sind, als der in der Richtung der Staatserhaltung wirksame Antrieb des Besitzes, daß der im praktischen Leben stehende Autodidakt, auch ohne qualifizierende Stellung, an wertvoller Bildung weit den Diplomierten überragt. Diese Ausnahmen sind so lange unerheblich, als die aufgestellte Vermutung sich in der großen Mehrzahl der Fälle bewahrheitet. Bei der Wirksamkeit des im Individuum und seiner Umwelt beschlossenen Unwägbaren, wird die erkennbare Richtigkeit einer sozialen Regelung niemehr als hohe Wahrscheinlichkeit bedeuten können. Kein Gesetzgeber vermag einer Norm, die große Gruppen von Einzelfällen generell zusammenfaßt, mehr als die Überzeugung auf den Weg mitzugeben, daß sie, regelmäßig

und in der Mehrzahl der Fälle, heilsame Wirkungen auszuüben verspricht. Die Normen, welche das Eigentum, die Vertragsfreiheit, die Testierfreiheit sichern, ergehen, obgleich der Gesetzgeber weiß, daß in vielen Fällen ein schädlicher Gebrauch von dem regelmäßig Heilsamen gemacht werden wird; das Elternrecht wird statuiert, obwohl es von vornherein sicher ist, daß schlechte Eltern es mißbrauchen werden; ja die absolute Altersgrenze von 25 Jahren für das Reichstagswahlrecht wird aufgestellt, obwohl es sicher ist, daß in manchen Fällen auch vor dieser Altersstufe genügende politische Befähigung vorhanden sein kann, wie der 21jährige Pitt beweist, und trotz der Altersreife gröblichste Unfähigkeit! Jedenfalls glaube ich, haben die unserem Mehrstimmrecht zu Grunde liegenden Vermutungen mehr Wahrscheinlichkeit sich zu bewahrheiten, als sie der evident falschen zukommt, die allein dem allgemeinen gleichen Wahlrecht eine Berechtigung geben könnte, daß nämlich die Fähigkeit im wesentlichen gleich verteilt sei, oder derjenigen, die praktisch von dem preußischen Zensuswahlrecht abzulesen ist, daß die politische Fähigkeit mit der Steuerleistung der anderen Zensiten des Urwahlbezirks zu- und abnehme!

Die Reform des preußischen Wahlrechts findet begreiflicherweise weniger laute Gegner als die des Reichstagswahlrechts. Schon oben habe ich auf die Zaghaftigkeit hingewiesen, mit der die praktische Kritik des letzteren sich geltend macht, und die leicht verständlichen politischen Gründe hierfür aufgezeigt. Jedem Reformvorschlag wird da entgegengehalten, daß er eine „Entrechtung" wolle. Und so sehr stehen weite Kreise, auch der grundsätzlichen Gegner des gleichen Massenwahlrechts, unter dem Banne seines Gedankenkreises, daß die Aussage, ein Vorschlag müsse unpopulär sein, schon als Widerlegung gilt. Dem ist entgegenzuhalten, daß aller Fortschritt unseres öffentlichen Rechts im Wege weitestgehender Entrechtungen sich vollzogen hat, so daß grundsätzlich gegen eine Einschränkung des Wahlrechts, wenn sie als eine politische Notwendigkeit sich erweist, nichts eingewendet werden kann. Rechte auf Teilnahme am Staate sind, ich wiederhole es, überwiegend um des Staates willen gegeben und nach seinen Bedürfnissen zu bemessen, eventuell auch zu verändern, unbekümmert ob diese Staatsnotwendigkeit auch populär ist: Die Unpopularität bitterer Wahrheiten nimmt ihrem Wahrheitswert nicht das geringste. Im übrigen soll ja niemanden das Wahlrecht genommen werden, der es nach dem jetzigen Wahlgesetz besitzt. Die sog. Entrechtung durch Einführung von Mehrstimmen ist gewiß kaum wirksamer als diejenige, die jetzt den Reichstagswähler betrifft, der von Schaumburg nach Berlin seinen Wohnsitz verlegt, und damit sein Stimmgewicht plötzlich etwa auf den 20. Teil des bisherigen

reduziert sieht, oder gar des preußischen Wählers, der das Unglück hat, einen Millionär zum Hausnachbar zu erhalten!

Wenn nun die Frage der möglichen Durchführung einer Reform gestellt wird, der so heftige populäre Strömungen entgegenstehen, so appellierte ich früher bereits an den Satz, daß, wo ein Wille ist, auch ein Weg sich findet. Auch wurde die Überzeugung betont, daß es einen wichtigen Schritt auf diesem Wege bedeute, wenn die Erkenntnis von der Notwendigkeit der Reform und eine gewisse Übereinstimmung, in Bezug auf die möglichen Reformziele, sich verbreitete. Eingehendere taktische Erwägungen anzustellen, über die politische Durchführung einer derartigen Reform, liegt jenseits der hier unternommen Aufgabe. Doch mag der Hinweis gestattet sein, daß in dem Parallelismus der Reform in Preußen und im Reiche, sowie in den Anomalien der Wahlkreiseinteilung für den Reichstag, wertvolle Kompensationsobjekte bereits gegeben sind. Ein mächtiger Helfer gegen den tatenlosen Quietismus der prinzipiellen Gegner des Reichstagswahlrechts sollte vor allem die Erwägung sein, daß auf die Dauer die jetzige Gestalt dieses Wahlrechts, die noch eine gewisse Schutzwehr bietet, nicht erhalten werden kann. Die Verstümmelung des Prinzips, durch die der Gleichheit hohnsprechende Wahlkreiseinteilung, wird bei der weiteren ungleichen Bevölkerungszunahme immer bitterer empfunden werden, und immer weniger aussichtsvoll sich verteidigen lassen. So steht denn zu erwarten daß man damit anfangen wird, ähnlich wie das jüngst in Preußen geschehen ist, die schlimmsten Monstra durch Zerlegung dem Normalen näher zu bringen. Und wenn zunächst die verbündeten Regierungen einem dahingehenden Begehren vielleicht wiederholt ihr „Niemals" entgegenstellen, so wird uns das vor dem gefürchteten Resultat ebensowenig bewahren, wie die so lange verteidigte Position der Diätenlosigkeit schließlich gehalten werden konnte. Damit wird aber die wesentlichste Hemmung, die das reine Massenwahlrecht jetzt noch erfährt, welche es vorzugsweise noch verhindert sein wahres Gesicht zu zeigen, mehr und mehr abbröckeln. So wird denn zugleich der Tag näher kommen, wo das Wahlrecht, seinem vollen Machtinhalt nach, den demagogisch verhetzten Massen zum Bewußtsein kommt, und zugleich jene „Reinheit" erlangt, die mit fast mathematischer Sicherheit einen Reichstag schaffen muß, der sich unfähig erweist, mit den anderen obersten Organen des Reiches zusammenzuwirken. Oder glaubt man etwa ernstlich, daß dies auch nur bei einer Verstärkung der sozialdemokratischen Partei auf nahezu die Hälfte der Mitglieder des Reichstags möglich sein würde? Es wäre also ein unlösbarer Konflikt der obersten Reichsorgane in greifbare Nähe gerückt, und damit eine friedliche Lösung

der Wahlrechtsfrage, an der doch den Freunden geduldigen Beharrens anscheinend vor allem gelegen ist, wohl für immer unmöglich gemacht. Und diese Wahrscheinlichkeit sollte doch auch den Verteidigern des Massenwahlrechtes, die nicht der Umsturzpartei zugehören, ernstlich zu bedenken geben, ob es sich nicht empfiehlt, durch rechtzeitige Konzessionen an die Staatsvernunft Katastrophen abzuwenden, die jeder Patriot nur als verhängnisvolle Notwendigkeiten ansehen und fürchten muß. Gegner wie Freunde des heutigen Wahlsystems haben also gegründete Veranlassung, rechtzeitig die Möglichkeiten ins Auge zu fassen, die es gestatten, diesem drohenden Dilemma zu entgehen. Ich glaube, daß unter diesen Möglichkeiten das Mehrstimmrecht in erster Linie die Blicke auf sich lenken sollte, als ein wahrhaft realpolitischer Kompromis zwischen Staatsnotwendigkeit und berechtigtem Massenintereſſe.

X. Verhältniswahlen. Wahlkreise. Nebenbestimmungen.

Die modernen Wahlsysteme haben, bis in die neueste Zeit, die Wahlentscheidung von der reinen Mehrheit abhängig gemacht, so zwar, daß bei der Einzelwahl, die in Deutschland gemeinrechtlich ist, wie bei der Listenwahl, wo die Wahlentscheidung in einem Wahlkreise eine Mehrheit von Abgeordneten zugleich betrifft, die Stimmen der Minderheiten im Wahlresultat gar nicht zum Ausdruck kamen. Die geforderte Mehrheit ist bald die absolute, mehr als die Hälfte der Stimmen betragende, wobei, bis dies Ziel erreicht wird, ein oder mehrere Wahlgänge zur Stichwahl unter denjenigen führen können, die die höchsten Stimmenzahlen erhalten haben; dieses System ist in Frankreich und Deutschland namentlich ausgebildet. Oder die Entscheidung ergibt sich bereits im ersten Wahlgange, nach relativer Majorität, zugunsten desjenigen, der die höchste Stimmenzahl auf sich vereinigt hat. Es können auch beide Systeme gemischt sein, so daß, während im ersten Wahlgange absolute Majorität gefordert ist, im zweiten oder dritten relative Mehrheit entscheidet. England hat an dem System der relativen Mehrheit stets festgehalten, seitdem überhaupt das Majoritätsprinzip 1429 formell ausgesprochen wurde, während in Frankreich jetzt das letztgenannte, gemischte System Geltung hat.[1])

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts hat sich nun die Überzeugung mehr und mehr Bahn gebrochen, daß diese reine Majoritätsentscheidung eine theoretisch und praktisch wenig befriedigende ist, indem

[1]) Über die Geschichte der Anwendung beider Systeme vgl. G. Meyer a. a. O. S. 596 ff.

oft minimale Zahlendifferenzen, ja sogar möglicherweise bei Stimmengleichheit das Lebensalter der Kandidaten, oder gar das Los, über die ganze Vertretung entscheiden. So können fast gleich starke Gruppen zu sehr ungleicher Vertretung gelangen, große Minoritäten, die unglücklich verteilt sind, dauernd der Vertretung entbehren. Und diese Unverhältnismäßigkeit kann sich durch zufällige Umstände bei dem Gesamtresultat der Wahlen eines Landes potenzieren. Zahlreiche Beispiele liefert die Geschichte unserer Reichstagswahlen, wie die oft angeführten Wahlen in Baden, wo 1887 den Nationalliberalen 121 831 Stimmen 9 Mandate, dem Zentrum 76 397 2 Mandate brachten, während 1890 bei 82 269 Stimmen die Nationalliberalen kein Mandat durchsetzen konnten, und dem Zentrum bei 80 726 8 Mandate zufielen! Oder in Sachsen, wo 1903 die Sozialdemokraten unter 754 894 Stimmen nur 441 764 aufbrachten, aber von 23 Mandaten 22 erhielten!

Die ersten Abhilfeversuche gegen diese Mißstände, die bei dem Trieb nach mathematischer Gerechtigkeit, den die Zahlenmäßigkeit des ganzen Wahlgeschäfts weckt, besonders stark empfunden werden, sind die Versuche der Minoritätenvertretung, durch beschränkte oder gehäufte Stimmgebung. Bei einer Liste von drei Abgeordneten z. B. soll danach, entweder das Stimmrecht eines jeden Wählers auf zwei Bewerber beschränkt werden, so daß der Minorität einer bleibt, oder es zulässig sein, die drei Stimmen des Wählers auf einen Abgeordneten zu konzentrieren, so daß auch hier die Minorität einen Vertreter durchsetzen könnte. Theoretische Erwägungen und praktische Erfahrungen haben gezeigt, daß diese empirischen Abhilfeversuche nur unter ganz besonderen Umständen befriedigend funktionierten, während sie größeren Komplikationen nicht gewachsen waren. So ist man denn zu rationellen Lösungen fortgeschritten, deren Resultat die heute vielfach im Vordergrunde des Interesses stehende Proportional- oder Verhältniswahl bildet. Ihr Wesen ist in dem Grundsatz gegeben, daß jede Gruppe von Stimmen einen verhältnismäßigen Anteil an dem Resultate haben soll, so daß diejenige Stimmenzahl, die einer Gruppe ein Mandat sichert, diesen Effekt auch für die anderen Gruppen, die eine ebensolche Stimmenzahl aufbringen, haben soll.

Die Vorschläge, wie das Ziel praktisch zu erreichen ist, sind sehr zahlreiche, und die diesem Problem gewidmete Literatur eine fast unübersehbare.[1]) Auch die praktischen Erfolge in der Anwendung der Verhältnis-

[1]) Es ist hier nicht die Absicht, die oft geschilderte Entwickelung und die einzelnen Erscheinungsformen des Systems von neuem darzustellen. Eine vollständige Übersicht geben Bernes, La représentation proportionelle (Paris 1888), Saripolos,

wahl auf politische Wahlen sind bereits bedeutende. Zuerst hat sie sich in steigendem Maße in den Kantonen der Schweiz durchgesetzt und 1899 auch Belgien erobert. Neuerdings findet sie auch in Deutschland Anwendung, namentlich in Hamburg und in Württemberg sind ihr durch die neuen Wahlgesetze vom 5. März 1906 bzw. 16. Juli 1906 bedeutsame Stellungen eingeräumt worden.[1])

Wenn auch die Systeme der Einzelwahl, die in gewisser Beziehung das ganze Land als einen Wahlkreis ansehen, nach dem Vorgange von Hare[2]) neuerdings Freunde gefunden haben,[3]) so konnten sich doch ganz überwiegend die Systeme der Listenwahl, mit fest abgegrenzten Wahlkreisen, und zwar namentlich diejenigen der sog. freien Listenwahl durchsetzen. Die wesentlichen Grundzüge in dem sehr komplizierten Detail sind etwa folgende. Bis zu einem bestimmten Termin vor dem Wahltag sind von den Gruppen (in Württemberg wenigstens 20 Wählern, in Hamburg 30) Wahlvorschläge, Listen einzureichen, die nach ihrer Parteistellung deutlich kenntlich gemacht werden müssen. Die darin vorgeschlagenen Kandidaten werden in erkennbarer Reihenfolge aufgeführt, eventuell auch Ersatzmänner hinzugefügt. Jeder Wähler stimmt nun für eine solche Liste, und zwar bei dem System der gebundenen Liste für den unveränderten Vorschlag. Bei der freien Listenwahl hat er, je nach dem System in verschiedenem Umfange, auch die Auswahl der Kandidaten, kann z. B. von einer Liste Namen streichen, die Reihenfolge ändern, andere einfügen, auch die Listen „panachieren", d. h. aus verschiedenen Listen eine eigene zusammensetzen. So stimmt der Wähler nicht nur für eine Parteiliste, sondern auch für bestimmte Kandidaten. Das Verhältnis der abgegebenen Stimmen zu der

---

La démocratie et l'élection proportionelle (Paris 1899). Vgl. auch Rosin, Minoritätenvertretung nud Proportionalwahl (Berlin 1892), sowie die vortreffliche Darstellung und Würdigung bei G. Meyer a. a. O. S. 620 ff.

[1]) Durch das Gewerbegerichtsgesetz vom 29. September 1901 ist sie für die Gewerbegerichte fakultativ zugelassen, wovon vielfach Gebrauch gemacht worden ist, durch das Gesetz vom 6. Juli 1904 für die Kaufmannsgerichte obligatorisch erklärt worden. In Hamburg finden die Wahlen aller drei Gruppen des Wahlkörpers für die Bürgerschaft (alle Bürger, Grundeigentümer, Mitglieder des Senats und der Bürgerschaft, sowie der Gerichte und im Gesetz bezeichneten Verwaltungsbehörden) nach dem Grundsatze der Verhältniswahl statt. Über die Beschränkungen durch Zensus s. Kap. VI. In Württemberg werden die sechs Abgeordneten der Stadt Stuttgart und 17 Abgeordnete in zwei Landeswahlkreisen nach Verhältniswahlen gewählt.

[2]) Thomas Hare, The election of representatives, 4. Aufl. 1873.

[3]) Vgl. namentlich Siegfried, Proportionalwahl für die Landtagswahlen deutscher Mittelstaaten in Annalen des Deutschen Reichs 1905 S. 677 ff. und von Hartmann, Ein neues Wahlverfahren, Berlin 1906.

Zahl der zu wählenden Abgeordneten ergibt nun die Wahlzahl, den Quotienten. Grundsätzlich soll jede Partei soviel Abgeordnetensitze erhalten, als der Wahlquotient in der Stimmenzahl, die sie aufbringt, enthalten ist, und innerhalb dieser Parteilisten bestimmt sich die Auswahl der Kandidaten nach der Stimmenzahl, die sie erhalten haben. Die Errechnung dieses Quotienten, der mathematisch richtig nicht einfach dadurch gewonnen werden kann, daß man die Zahl der Wähler durch die der Abgeordneten dividiert,[1]) ist ein Kernpunkt des Systems. Die meiste Anerkennung hat das System des Belgiers d'Hondt gefunden, das auch der Verhältniswahl in Belgien und Württemberg zugrunde gelegt ist.[2])

Wenn wir uns nun fragen, ob und wieweit die Verhältniswahl auf die uns beschäftigenden Probleme des Wahlrechts, d. h. der Normen, die den Kreis der Berechtigten begrenzen und das Stimmgewicht verteilen, von Einfluß ist, so leuchtet es ein, daß sie auf die Stimmgewichte einwirkt, indem sie unbedingt den beteiligten Wählern ein gleiches Stimmgewicht sichern will: jede Wählergruppe, die den Quotienten aufbringt, soll Recht auf einen Abgeordneten haben. Die Verhältniswahl ist also hier als mögliches Element der Reform an den Grundauffassungen über die Zwecke der Vertretung und des Wahlrechts zu messen, von denen diese Untersuchung ausging. Der erste Blick zeigt uns da schon, daß die Verhältniswahl für die Frage, wie das Wahlrecht gestaltet sein soll, damit der Staat ein leistungsfähigeres Organ erhalte, als dies die jetzigen Systeme ermöglichen, völlig irrelevant ist. Sie würde, auf die herrschenden Wahl-

---

[1]) Bei 100 Wählern und 5 Abgeordneten z. B. bedarf es nicht einer Stimmenzahl von 20 für jeden, sondern da 1 Abgeordneter, um gewählt zu sein, nur mehr als die Hälfte, 2 mehr als $^2/_3$, 3 mehr als $^3/_4$, 4 mehr als $^4/_5$, 5 mehr als $^5/_6$ Stimmen erhalten muß, so wird der genügende Quotient gewonnen, indem man die Wählerzahl durch die der Abgeordneten + 1 teilt und bei sich ergebenden Bruchteilen die nächst höhere Zahl nimmt. In unserem Beispiel: $\frac{100}{6} = 16^2/_3$, der Quotient ist also 17. Wenn die 5 Abgeordneten 85 Stimmen erhalten haben, bleibt kein Rest, der mehr Anrecht auf einen Sitz haben würde.

[2]) Es werden hierbei die Stimmenzahlen der Listen der Reihe nach durch eins, zwei, drei, vier usw. geteilt und die Resultate der Größe nach zusammengestellt. Die Zahl, die in der Reihenfolge der so geordneten Resultate, der Zahl der Abgeordneten entspricht, bildet den Quotienten. Durch dieses Verfahren wird es gesichert, daß alle Sitze vergeben werden und eine Nachverteilung nicht stattzufinden braucht. Eine solche kann sonst notwendig werden, mit Rücksicht auf übrigbleibende Brüche der einzelnen Listen, die einzeln den Quotienten nicht erreichen, also auch nicht Anrecht auf einen Sitz gewähren, zusammen ihn aber erheblich übersteigen können, so daß ein oder mehrere Sitze nicht vergeben sind.

systeme angewendet, weder die in dieser Beziehung festgestellten Mängel des allgemeinen gleichen Wahlrechts, noch die des Zensus irgendwie korrigieren. Ebenso würde sie die qualitative Ungerechtigkeit in der Bemessung der Teilnahme am Staate, die wir in beiden Systemen dadurch gegeben fanden, daß das staatlich-soziale Schwergewicht der Berechtigten gar nicht oder in einseitiger Verzerrung zum Ausdruck kommt, vollkommen unberührt lassen.

Die ganze Idee der Verhältniswahl geht eben einseitig aus von dem Vertretensein, d. h. dem Streben nach quantitativer Gerechtigkeit in der Teilnahme am Staate und in der Interessenvertretung. Die Anhänger stehen daher auch vielfach in fast komisch wirkender Weise unter der Zwangsvorstellung der Zahl, in der ihnen das politische Leben restlos aufzugehen scheint. Sie will, daß das, was sie als gleich unterstellt, auch gleich starken Ausdruck finden solle. So steht sie denn in logischer und auch historischer Verwandtschaft mit dem reinen Kopfzahlprinzip des allgemeinen gleichen Stimmrechts und würde selbstverständlich bei der Anwendung auf das heutige Reichstagswahlrecht die Gefahren desselben potenzieren. Alle geschilderten Hemmungen würden wegfallen und das Prinzip des gleichen Massenwahlrechts würde in voller Reinheit zur Herrschaft kommen. Von dem Standpunkte der hier entwickelten Auffassungen aus, ist also an eine Anwendung der Verhältniswahl auf die in Geltung befindlichen Wahlsysteme nicht zu denken.

Doch kann die Verhältniswahl selbstverständlich, unter Beiseitelassung ihres historischen Beiwerks, auch als eine bloße Form betrachtet werden, die mit Wahlsystemen verschiedensten Inhalts verbunden werden mag. Mit manchen freilich würde sie eine merkwürdige Ehe eingehen, wie z. B. mit dem preußischen Zensus, dem sie nur äußerlich angefügt werden könnte, dadurch, daß sie die von Bezirk zu Bezirk ganz verschiedenen Stimmgewichte formell gleichsetzte.[1]) Dagegen läßt sie sich mit dem Pluralstimmrecht, das auch mit absoluten Zahlen rechnet, besser verbinden, wenngleich auch hier die Verhältniswahl, der in verschiedenen Wahlkreisen verschiedenen Relation zwischen Ein- und Mehrstimmigen, nicht gerecht werden könnte. Tatsächlich ist sie auch 1899 in Belgien dem Pluralstimmrecht

[1]) Das verkennt z. B. Siegfried, Die preußischen Wahlkreise, ein Beitrag zur Frage der preußischen Wahlreform (1906), in maßloser Überschätzung der in der Verhältniswahl gegebenen bloßen Form, wenn er in der fehlerhaften Wahlkreiseinteilung mit verschiedenen Wählerzahlen den Hauptkrebsschaden des zurzeit bestehenden preußischen Wahlrechts sieht, demgegenüber all das Schlechte, was dem Dreiklassensystem von dessen Gegnern nachgesagt worden ist, gar nicht in Betracht komme!

verbunden worden, und scheint dort bisher befriedigend funktioniert zu haben.[1])

Es fragt sich also, ob es sich empfiehlt, der durch das Pluralstimmrecht gekennzeichneten Reform das Element der Verhältniswahl hinzuzufügen. Die Frage ist nach der hier vertretenen Auffassung nicht eine für das Wahlrecht prinzipielle. Wir lassen grundsätzlich, entsprechend der Anschauung, daß das Wahlrecht eine politische Funktion ist, die in erster Linie um des Staates willen ausgeübt werden soll, die Erwägungen quantitativer Gerechtigkeit des Vertretenseins gegenüber dem Bedürfnisse des Staates zurücktreten. Erst wenn es feststeht, daß durch eine qualitative Besserung des Wahlrechts, wie wir sie im Pluralstimmrecht fanden, für die Bedürfnisse des Staates gesorgt ist, kann die weitere Frage gestellt werden, ob und wieweit es politisch nützlich sein wird, der Möglichkeiten sich zu bedienen, die die Verhältniswahl unzweifelhaft in der Richtung quantitativer Gerechtigkeit bietet. Es wird geprüft werden müssen, ob die Ziele und Zwecke der Institution der Volksvertretung, und speziell des Wahlrechts, besser mit der Beigabe der Verhältniswahl erreicht werden können, und insbesondere auch, ob diese Form nicht Nebeneffekte hat, die sie speziell für unseren Staat bedenklich erscheinen lassen. Es sind also im Gegensatze zu dem stürmischen, doktrinären Verlangen der meisten Proportionalisten, die wahrhaft einer Zahlenwut unterliegen, die politischen Vorteile und Nachteile der Institution in aller Ruhe abzuwägen.

Unter den Vorteilen steht, wie gesagt, in erster Linie die bessere Erreichung des Zieles quantitativer Gerechtigkeit in der Teilnahme und in der Interessenvertretung. Bei der Besprechung der Vorschläge, die auf eine sog. „organische“ Vertretung abzielen, kamen wir zu dem Resultate, daß die an sich wünschenswerte Verhältnismäßigkeit des Vertretenseins durch den beabsichtigten Aufbau, auf die Sonderzwecken dienenden Gesellschaftsgruppen, nicht zu erreichen sei. Die Unmöglichkeit einer befriedigenden Durchführung, wie die befürchteten Gefahren für Staat und Gesellschaft, zwangen davon abzusehen. Wir fanden heute die Interessen der Staatsbürger am Staate nicht mehr vermittelt durch irgendeinen sonstigen Sonderzwecken dienenden Verband, sondern durch die freie Assoziation der

[1]) Die Wahlkreise haben eine sehr verschiedene Abgeordnetenzahl, von 21 in Brüssel bis herab zu 2 Abgeordneten. Die Freiheit der Listen ist erheblich eingeschränkt, insbesondere ist das sog. Panachieren nicht gestattet. Die Bestimmung des Quotienten findet nach dem d'Hondtschen Verfahren statt; zugrunde gelegt wird die Gesamtstimmenzahl, die sich aus der Abstimmung der mit einer oder mehreren Stimmen Ausgestatteten ergibt. Übrigens besteht eine mit Strafen sanktionierte Wahlpflicht.

politischen Partei, die die Tendenz hat, alle Interessen im Staat in sich aufzunehmen. Die Verhältniswahl, die sich, wie wir sahen, eng an die politische Partei anschließt, deren Vorschläge eben jene verhältnismäßige Berücksichtigung finden sollen, bietet nun die Möglichkeit, diesen in der Partei vereinigten Interessen gleichmäßig gerecht zu werden, also das aufgestellte Ziel, daß Gleiches gleich behandelt werde, besser zu erreichen. Jede Gruppe der Interessen im Staate und am Staate, die den Quotienten erreicht, kann zur Vertretung sich durchringen, so daß nicht nur die historisch gegebenen Parteien nach ihrem quantitativen Stimmgewicht Geltung erlangen, sondern auch neue Strebungen, die nirgends in engerem Kreise mächtig genug sind, lokalen Interessen gegenüber sich zu behaupten, wenn sie nur im ganzen, sei es auch über weitere Gebiete zerstreut, eine dem Quotienten entsprechende Stimmenzahl aufbringen, zur Vertretung gelangen. Es ist unzweifelhaft, daß diese Funktion der Verhältniswahl wohl geeignet ist, das Gefühl des Vertretenseins und damit die Staatsfreudigkeit zu steigern. Der im englischen Parlament den Proportionalisten gemachte und in abgeschwächter Form häufig wiederholte[1]) Einwand, daß die mögliche Erzielung einer Vertretung überhaupt, oder wenigstens einer stärkeren Minorität, den Minderheitsparteien so lange nichts nütze, als die sachlichen Beschlüsse der Vertretung durch die Majorität entschieden werden, und man daher logischerweise weiter fordern müsse, daß etwa von drei Beschlüssen der Volksvertretung einer zugunsten der Minderheit lauten solle, beruht auf einer völligen Verkennung der politischen Tatbestände. Die Tatsache des Vertretenseins gewisser Bestrebungen im Parlamente, sowie die Zahl der Minoritätsvertreter üben, wie jeder Blick auf die parlamentarische Umwelt zeigt, sehr erhebliche politische Wirkungen aus. Eine starke Minoritätspartei kann sogar bei weitgehender sonstiger Parteizersplitterung zu einer beherrschenden Stellung gelangen.[2])

Diese bessere Sicherung des Vertretenseins wird auch wahrscheinlich manche günstige Nebenwirkungen ausüben. Wo es sich bei dem Wahlkampfe nicht mehr darum handelt, alles zu erringen oder nichts, sondern eine angemessene Vertretung auch der starken Minoritäten gesichert erscheint, da wird wohl eine geringere Leidenschaftlichkeit und Bitterkeit dieser Auseinandersetzung erwartet werden dürfen, und damit die politisch-erziehliche

[1]) Vgl. z. B. Bernatzik, Das System der Proportionalwahlen (Schmollers Jahrbuch 1893, Bd. 17 S. 393 ff.).

[2]) Georgi, Zur Reform des Wahlrechts für die Zweite sächsiche Kammer, 1906, S. 46 f. weist hierauf, unter Bezugnahme auf die derzeitigen Parteiverhältnisse im deutschen Reichstage, insbesondere die Stellung der Zentrumspartei, mit Recht hin.

Wirkung der Teilnahme am Staate gebessert werden. Freilich wird man gut tun, von den idyllischen Zuständen, die begeisterte Proportionalisten uns verheißen, wo der Wolf mit dem Lamm in trautem Verein politisch wandeln soll, einiges in Abzug zu bringen! Es wollen z. B. die Berichte über die Parteigegensätze in Belgien mit den dithyrambischen Schilderungen, die Dupriez[1]) von den Wirkungen der Proportionalwahl entwirft, nicht recht stimmen.

In der gleichen Richtung, der Beseitigung oder doch Milderung häßlicher Auswüchse des Wahlgeschäfts, kann die Proportionalwahl sich wirksam erweisen, indem sie es den Parteien regelmäßig gestatten wird, auf eigenen Füßen stehend eine verhältnismäßige Vertretung zu erringen, ohne jener sog. unnatürlichen Wahlbündnisse sich bedienen zu müssen, wo namentlich in den Stichwahlen, die bei der Verhältniswahl wegfallen, gemeinsamer Haß anscheinend oft Unvereinbares zusammenschmiedet. Und die moralisch-politische Erziehung durch die Wahl wird auch dadurch besser fahren, daß der Bewerber leichter unter eigener Fahne ins Feld ziehen kann und nicht so oft genötigt sein wird, mit der erbetenen Unterstützung anderer Parteien, zugleich eine Last unwürdiger „Mandate und Instruktionen" auf sich zu nehmen.

Endlich ist die Wahrscheinlichkeit anzuerkennen, daß die Verschiebungen in der Parteizusammensetzung der Volksvertretung weniger katastrophale zu sein versprechen, daß die bisherige Mehrheit nicht, wie jetzt nicht selten, fast ganz durch den Sturm einer erregten Wahl fortgefegt werden, sondern immerhin als eine starke und einflußreiche Minderheit wiederkehren wird. Damit kann das politische Leben an Ruhe und Konsequenz gewinnen, und eine weitausschauende Politik in dem Parlament die Grundlage finden. Schließlich kann auch zugegeben werden, daß das besser gesicherte Vertretensein die tatsächliche Anteilnahme an der Wahl, und damit das politische Interesse erhöhen wird, und so geeignet ist, dieselben Funktionen praktisch zu erfüllen, die eine gesetzliche Wahlpflicht erzwingen will.

Das dürften die wesentlichsten Vorteile sein, die eine objektive Würdigung, dem System der Proportionalwahl im Gegensatz zu der reinen Mehrheitswahl wird nachrühmen können. Es fragt sich, ob sie stark genug sein werden, um die schweren Bedenken aufzuwiegen, die notwendig mit der Verhältniswahl, und besonders unter den hier uns beschäftigenden deutschen Staatsverhältnissen verbunden sind.[2])

[1]) L. Dupriez, L'organisation du suffrage universel en Belgique, Paris 1901.

[2]) Vgl. hier namentlich die lichtvolle Kritik des Systems durch G. Meyer a. a. O. S. 641 ff.

Zunächst ist es gewiß, daß jedes einigermaßen rationelle System der Verhältniswahl außerordentlich kompliziert und für die Massen, auf die es doch berechnet ist, unübersichtlich, ja unverständlich sein muß. Je besser und genauer es ist, um so höhere Anforderungen stellt es an das mathematisch-technische Begreifen. Man mache einmal den Versuch, unvorbereiteten Gebildeten den Zusammenhang auseinander zu setzen, und schließe daraus auf das dem gemeinen Mann mögliche Verständnis! Dazu kommt, daß das deutsche Volk bisher an ziemlich einfache Wahlverhältnisse gewöhnt war. Auch das preußische Dreiklassensystem stellt an die praktische Intelligenz der Wähler nur geringe Anforderungen. Das bedeutet namentlich einen nicht unerheblichen Unterschied gegenüber anderen, unter der Herrschaft des romanischen Zahlen- und Formensinnes stehenden Völkern.[1]) Es werden eben hier auch an die Entscheidung des Wählers selbst, wenn anders er seiner Stimme das gehörige Gewicht geben will, erhebliche technische Anforderungen gestellt. Er muß sich bei den tatsächlich, wie wir sehen werden, allein in Betracht kommenden Listensystemen über eine Mehrheit von Bewerbern schlüssig werden, bei der freien Liste durch die Auswahl und Reihenfolge der Kandidaten, auf die politischen Nuancen innerhalb der Partei Einfluß nehmen, eine Vorstellung haben, wie seine Stimme, die, bei einem Überschuß der Parteistimmen über die Zahl der aufgestellten Kandidaten, anderen Bewerbern zugerechnet wird, etwa in dieser Beziehung ins Gewicht fallen kann und anderes mehr! Freilich wird ihm praktisch diese Sorge durch die Partei abgenommen, die allein übersichtlich die Wirkungen errechnen kann. Man darf zuversichtlich behaupten, daß, je fester und besser organisiert der Apparat einer Partei ist, je disziplinierter ihre Anhängerschaft, sie um so mehr Aussicht hat, diese technischen Komplikationen zu ihren Gunsten entscheidend zu verwerten. Wenn irgendwo, so ist es bei der Verhältniswahl das Schicksal des von seiner „Souveränität" Gebrauch machenden Staatsbürgers, um es bei einem häßlichen, aber sehr geläufigen Namen zu nennen: „Stimmvieh" der Parteiorganisation zu werden. Darum haben, gewitzigt durch

[1]) Man blicke einmal zum Vergleich auf den, einen stattlichen Band füllenden Code électoral belge, mit seinen zahllosen peinlichen Formbestimmungen, z. B. als Kuriosum die Vorschriften über das „Matériel électoral", mit dem Wahlbleistift, der dem Wähler dazu dient, sein Votum einzuzeichnen: arrêté 9. Aug. 1894. art. 10: „Le crayon servant à marquer le vote par l'électeur sera en bois de cèdre, à mine noire, mate, de 4 à 5 millimètres de diamètre. Le crayon aura 18 centimètres de longueur et 12 millimètres de diamètre. Il sera fixé aux pupitres de vote par une chaînette de 50 à 60 centimètres de longueur. Wie bescheiden erscheint dagegen die Technik unseres vielberufenen Klosettgesetzes!

tatsächliche Erfahrungen, die Proportionalisten in den Wein der „freien Liste" bereits erheblich Wasser tun müssen, um technische Kunststücke, wie z. B. das sog. „Wegwählen", d. h. die durch Abkommandierung zur Gegenpartei bewirkte Ausscheidung der gegnerischen Führer, an deren Stelle harmlose Statisten der Liste eingefügt werden, tunlichst zu verhindern. Wenn also auch wahrscheinlich überraschende Augenblickserfolge gewisser „Außenseiter", die eine augenblickliche Strömung der Armen im Geiste geschickt zu benutzen verstehen, zu erwarten wären, und wir Vertreter im Reichstage begrüßen könnten, die die Schicksale des deutschen Volkes unter dem alleinigen Gesichtspunkte der Gegnerschaft gegen den Impfzwang oder die Vivisektion betrachten, so würde doch im ganzen die Herrschaft der organisierten Parteien maßlos gesteigert werden. Die ohnehin durch eine psychologische Notwendigkeit begründete Gefahr, daß über der eifrigen Sorge für das Mittel, als welche die Partei dem Staatsziele gegenüber doch anzusehen ist, der Zweck ganz in den Hintergrund tritt, würde in bedenklichem Maße vergrößert werden. Noch mehr, als vielfach instinktiv schon jetzt, würde die Partei sich als Selbstzweck betrachten. Jene Hemmungen zentralisierter Parteiherrschaft, die in den lokalen Beziehungen der Bewerber, in ihrer Persönlichkeit, und daraus hergeleiteten Anforderungen der Wählerschaft gegeben sind, würden den Parteigewaltigen, die am grünen Tisch der Hauptstelle über die Mandate verfügen, in viel geringerem Maße, als bei dem jetzigen System entgegenstehen.

Mag es so zweifelhaft sein, ob diese Nachteile nicht selbst da, wo die Vorzüge tatsächlich anzuerkennen sind, diese reichlich aufwiegen, so kann meines Erachtens darüber kaum ein Zweifel sein, daß im Reich und in Preußen, d. h. im gegebenen deutschen Großstaat, auch jene Vorzüge selbst sehr in Frage gestellt sind.

Die Vorzüge der quantitativen Gerechtigkeit und Verhältnismäßigkeit werden nur da voll erreicht werden, wo das ganze Land *einen* Wahlkreis bildet. Jede Grenze, die innerhalb des ganzen Gebietes gezogen wird, vermehrt die Irrationalien, die den gewollten Effekt in Frage stellen: Die Zufälligkeiten in der territorialen Verteilung der Parteien über das Land, die verschiedene Wahlbeteiligung, müssen die Verhältnismäßigkeit schwer erschüttern. Man denke einmal an eine Wahlkreiseinteilung des deutschen Reiches in gleiche größere Kreise, von denen jeder fünf Abgeordnete zu wählen hätte. Da jetzt, bei streng durchgeführtem Kopfzahlsystem, auf einen Abgeordneten etwa 31 000 Wahlberechtigte kommen würden, und eine erhebliche Vermehrung der Gesamtzahl der Abgeordneten praktisch ausgeschlossen erscheint, so würde der Quotient, bei allgemeiner Wahlbeteiligung,

nach dem oben erwähnten System der Berechnung, wenn wir von den Mehrstimmen absehen, rund 26000 betragen: also nur diejenige Partei könnte auf einen Abgeordneten rechnen, die in einem dieser Wahlkreise wenigstens 26000 Stimmen aufbrächte. Man denke sich nun eine Verteilung der Anhänger einer Partei, die sie überall zu einer starken Minderheit von weniger als dieser Stimmenzahl verurteilte! So könnte es geschehen, daß eine Partei, die Hunderttausende von Stimmen im Lande zählte, nicht einen Abgeordneten durchsetzen würde! Diesen Erwägungen verdanken denn auch die verschiedenen Vorschläge ihren Ursprung, das ganze Land praktisch als einen Wahlkreis zu behandeln, ohne doch in die unmögliche Konsequenz zu verfallen, daß beispielsweise jeder Reichstagswähler eine Liste von 397 Abgeordneten zu wählen hätte. Es sind die fein ausgedachten Systeme der proportionalen Einzelwahl,[1]) die freilich an Komplikation alle anderen weitaus übersteigen, bei denen die schließliche Wirkung der abgegebenen Einzelstimme, die anscheinend einem bestimmten Adressaten zugedacht ist, gar nicht vorhergesehen werden kann![2]) Alle Bedenken, die vorstehend vorgebracht wurden, gegenüber der mit der Verhältniswahl verbundenen Unübersichtlichkeit des ganzen Apparats und der davon unlöslichen Diktatur der Partei, auf deren Organisation diese Systeme direkt aufgebaut sind, steigen hier ins Ungemessene.

Es bleibt also praktisch nur die Listenwahl möglich, die in Deutschland, bei der bestehenden Vielheit der Parteien, um dem Zwecke der Verhältnismäßigkeit einigermaßen gerecht zu werden, nicht zu wenige Abgeordnete für jede Liste vorsehen müßte, wohl etwa wenigstens vier bis sechs. Man denke sich die dann notwendigen durchschnittlichen Riesenwahlkreise im Großstaat, die im Reiche selbstverständlich nicht nur das ohnehin kaum dauernd zu haltende Prinzip der Individualvertretung für die kleinen Staaten[3]) beseitigen müßten, sondern es auch sehr schwierig machen würden, einigermaßen rationelle Prinzipien der Einteilung aufzufinden. Und bei

[1]) Vgl. namentlich Siegfried, Die Proportionalwahl. Ein Votum zur württembergischen Verfassungsreform, 2. Aufl, Berlin 1898. Derselbe a. a. O. in Annalen des Deutschen Reichs 1905 S. 677 ff. Derselbe a. a. O., Die preußischen Wahlkreise ꝛc., 1906. Für Preußen schlägt freilich Siegfried tatsächlich provinziale Wahlkreise vor. Ferner v. Hartmann a. a. O.

[2]) v. Hartmann a. a. O. S. 58 ff. will sogar, um der „Wahlfaulheit" zu begegnen, Ersatzbewerber durch den Bundesrat aufstellen lassen, denen die nicht abgegebenen Stimmen zugerechnet werden sollen! Siegfried fordert eine Rechnung auf Grund fingierter Wahlbeteiligung, um die Unterschiede in der tatsächlichen Ausübung des Wahlrechts in verschiedenen Gegenden auszugleichen.

[3]) § 5 des Wahlgesetzes vom 31. Mai 1869.

der Größe und Unübersichtlichkeit des Apparates, die nach bisheriger Erfahrung in der realen Anwendung noch ganz ungeahnte Effekte, als unangenehme Überraschungen zeitigen würde, diese geringe Wirksamkeit in der Richtung der Vorzüge des Systems, vor allem der Sicherung einer gerechten, verhältnismäßigen Vertretung! Ich glaube, das vorerwähnte Beispiel, der möglichen Vertretungslosigkeit einer absolut sehr starken Partei, zeigt in genügendem Maße, wie häufig unter diesen Umständen eine auffallende Unverhältnismäßigkeit der Vertretung voraussichtlich sich ergeben würde. Die notwendige Einteilung müßte Kreise schaffen, die, absolut genommen, wahre Monstra, für das befriedigende Funktionieren des Systems aber viel zu klein wären! Das Mißverhältnis zwischen dem aufgebotenen Apparat und dem zu erwartenden Resultat würde den Ausruf „Viel Lärm um nichts" rechtfertigen!

So glaube ich denn, ist für den deutschen Großstaat die Anwendbarkeit der Verhältniswahl unbedenklich zu verneinen. Im kleinen Kreise, namentlich für kommunale Wahlen, sowie Wahlen zu Behörden, wie die Reichsgesetzgebung das für die Gewerbe- und Kaufmannsgerichte vorgesehen hat, werden ihre Vorzüge voll zur Geltung kommen. Auch bei politischen Wahlen kleiner Länder, und unter besonderen historisch gegebenen Parteiverhältnissen, mag sie befriedigend wirken, wie denn in der Schweiz und in Belgien solche Wirkungen behauptet werden. Bezeichnenderweise hat sie sich übrigens für die Nationalratswahlen, d. h. die Gesammtvertretung der Eidgenossenschaft, trotz der Popularität in den Kantonen, noch nicht durchsetzen können. Überdies nimmt das parlamentarische Wesen der Schweiz, durch die stärker sich geltend machenden unmittelbar demokratischen Elemente der direkten Volksgesetzgebung, der gegenüber die Beschlüsse der Repräsentanten regelmäßig nur die Autorität einer ersten Instanz haben, eine Sonderstellung ein. Und Belgien[1]) hat eine historisch bedingte große Konstanz der Parteigliederung, die ähnlich wie von alters her in England, das Land lange in zwei große Gruppen teilte, zu denen in neuerer Zeit noch die Sozialdemokratie hinzugetreten ist. Hier mögen daher auch kleinere Bezirke mit geringer Abgeordnetenzahl, die eine Minoritätsvertretung ermöglichen, eher genügen. Man vergleiche demgegenüber die Vielheit und Beweglichkeit der Parteien in Deutschland, der nur durch sehr große Kreise mit großen Listen entsprochen werden könnte.

Das Resultat dieser Untersuchung können wir wohl in den Satz zusammenfassen, daß eine Wahl mit mäßig großen Listen im deutschen Groß-

[1]) Dort kommen übrigens im Durchschnitt nur 8—9000 Wähler auf einen Abgeordneten, gegen etwa 31000 im Reich und etwa 16000 in Preußen.

staat die Vorzüge der Verhältniswahl nicht zur Geltung kommen lassen würde, daß eine Wahl mit großen Wahlkreisen und entsprechenden Listen die Nachteile ins Ungemessene steigern müßte! Einen praktisch genügenden Ausgleich für die somit unerreichbare strenge Verhältnismäßigkeit des Vertretenseins, wird wie bisher die Erfahrungstatsache darbieten, daß lokale, einer Partei besonders ungünstige Verhältnisse, regelmäßig durch eine günstigere Konstellation an anderem Orte kompensiert werden.

Zu den wichtigsten Fragen des Wahlverfahrens und sonstigen Nebenbestimmungen des Wahlrechts sei endlich noch kurz Stellung genommen. Ich gehe davon aus, daß im Reiche wie in Preußen die Zahl der Abgeordneten wesentlich die gleiche bleiben würde, daß dagegen, nachdem das Wahlrecht durch Mehrstimmen, die dem Staate notwendigen Kautelen erhalten hätte, eine Neueinteilung der Wahlkreise, unter Zugrundelegung der veränderten Bevölkerungszahl, stattfinden sollte. Im Reiche wäre die Individualvertretung der kleinen Bundesstaaten weiterhin wohl kaum zu sichern. Die Berücksichtigung des föderativen Elements wird durch andere Organe und Einrichtungen im Reiche gewährleistet, als durch den Reichstag. Es läßt sich also kaum ein genügender politischer Grund für das Privileg der Kleinsten, das bei sonstigem Ausgleich der Bezirke, ganz allein die Norm augenfällig durchbrechen müßte, geltend machen. So könnte die Einteilung in Wahlkreise, von etwa 140—150000 Seelen auf einen Abgeordneten, zur Regel gemacht werden, mit langsamer Anpassung an die voraussichtlich weiter gewaltig steigende Bevölkerungszahl. Ebenso würde sich ein angemessener Ausgleich bei den preußischen Wahlkreisen empfehlen, wo eine größere Rücksichtnahme auf die kommunale und administrative Zusammengehörigkeit ermöglicht ist.

Im Übrigen sollte oberster Grundsatz sein, das gewohnte Verfahren möglichst beizubehalten. Also im Reiche absolute Majorität mit Stichwahlen und geheimer Abstimmung. In Preußen würde sich auch die absolute Majorität behaupten können, dagegen wäre die indirekte Wahl durch die direkte zu ersetzen. Die aus Frankreich übernommene indirekte Wahl entspricht tatsächlich wohl nirgends dem doktrinären Grundgedanken, daß die Wähler einen engeren Kreis politisch Fähiger delegieren, der dann mit gereifterem Urteil den Abgeordneten auswählen sollte. Praktisch werden die Wahlmänner mit gebundener Marschroute auf einen bestimmten Parteibewerber verpflichtet, so daß das indirekte Verfahren fast ausnahmslos jeder politischen Bedeutung entbehrt, und nichts als eine lästige Formalität des Verfahrens darstellt. Zu erwägen bliebe ferner, ob die Beibehaltung der öffentlichen Wahl in Preußen sich empfiehlt. Es erscheint überflüssig,

hier die oft erörterten Gründe für und gegen die Öffentlichkeit der Stimmgebung von neuem ausführlich abzuwägen. Ich glaube, daß die Korrektur eines Massenwahlrechts, die man auch heute noch vielfach in ihr sehen will, stark überschätzt wird: die Stimmenzahl, die 1903 die Sozialdemokraten bei der blos als eine Generalprobe zu betrachtenden erstmaligen Anteilnahme an den Landtagswahlen, trotz der öffentlichen Stimmgebung erzielten, spricht in dieser Richtung eine beredte Sprache. Außerdem ist bei der Machtstellung, die gerade die sozialdemokratische Partei, gegenüber dem von ihr sozial umklammerten Wähler einnimmt, diese Öffentlichkeit ein zweischneidiges Schwert. Sie würde gar manche Stimme eines sog. Mitläufers durch den sozialen Einfluß der Partei erzwingen! Ich glaube, man könnte einer Korrektur des Wahlrechts, wie sie hier vorgeschlagen wurde, unbedenklich durch die Gewährung des Wahlgeheimnisses die erwünschte größere Popularität zu sichern versuchen.

Was endlich die vielfach geforderte Einführung einer Wahlpflicht angeht, so entspricht sie ja allerdings durchaus der hier zu Grunde gelegten Auffassung des Wahlrechts, als einer politischen Funktion.[1]) Es fragt sich nur, ob und wieweit es politisch zweckmäßig ist, diese ethisch-politische Pflicht, als welche sie freilich keineswegs ausnahmslos anerkannt werden kann, nach belgischem Muster zu einer mit Strafrechtssanktionen erzwungenen Rechtspflicht zu machen.[2]) Ich glaube, daß solange die Teilnahme an der Wahl, wie im Reiche, eine verhältnismäßig hohe ist (1903 über 75 % der Wahlberechtigten), ein praktisches Bedürfnis hierzu nicht besteht. Und es steht zu erwarten, daß auch die Teilnahme in Preußen bei der gewünschten Reform eine ganz gewaltig gemehrte sein würde. So empfiehlt sich wohl auch hier die Beobachtung des politischen Grundsatzes: quieta non movere.

Schluß.

Am Schluß dieser Ausführungen mag es nützlich erscheinen, nochmals den Sinn festzustellen, in dem diese Kritik und diese Besserungsvorschläge gedacht sind. Wie eingangs hervorgehoben und im Verlaufe der Untersuchung wiederholt betont wurde, sind dieser kritischen Prüfung mit vollem Bewußtsein enge Grenzen gesteckt worden. Sie ergeben sich aus den Essentialien der modernen Parlamentsverfassung überhaupt, die für alle Besserungsvorschläge, soweit solche unmittelbare praktische Bedeutung ge-

[1]) Vgl. Jellinek, Pluralstimmrecht S. 11.

[2]) Über die Frage vgl. Triepel, Wahlrecht und Wahlpflicht, 1900.

winnen wollen, als ein politisches Faktum vorauszusetzen sind. Ich bin mir wohl bewußt, daß die Sonde auch tiefer geführt werden, daß die Erwägung angestellt werden kann, inwiefern die ganze Einrichtung des „Sprechhauses" als ein Bleibendes und Definitives im Staatsleben der Zukunft zu denken ist. Diese das Wesen der parlamentarischen Vertretung selbst in Frage stellende Prüfung wird schon durch die geschichtliche Entwickelung der Institution nahegelegt. Ist doch das in England autochthone Parlament auf dem Kontinent als ein Fremdkörper rezipiert worden, etwa wie im Großen jene mittelalterliche Rezeption des römischen Rechts, im Kleineren im 19. Jahrhundert, die mancher französischen Rechtseinrichtungen erfolgt ist. So weist schon die geschichtliche Betrachtung darauf hin, daß, wenn auch der Grundgedanke der Teilnahme des gesellschaftlich gegliederten Volkes am Gemeinwesen des Staats, unverlierbar sein wird, doch die Form, in der ihn der Parlamentarismus verwirklicht hat, eine zeitlich bedingte sein mag. Und es wird eine hohe Aufgabe politisch-wissenschaftlicher Untersuchung sein, die Anzeichen einer so sich vorbereitenden Verfassungswandlung mit kritischem Blick aufzusuchen und in dem absterbenden Alten die Umrisse des werdenden Neuen zu erspähen.[1]) Auch reizt die Krise, in der der Parlamentarismus allenthalben sich in neuester Zeit befindet, dazu an, nüchtern zu prüfen, ob jene Höhen der Demokratie, auf denen die Wende des 18. und 19. Jahrhunderts die Gefilde der Seligen wähnte, auch dem 20. in gleichem Glanze leuchten können. Da mag denn manche bittere Enttäuschung zu verzeichnen sein, und sehnsüchtig nach längst Entschwundenem ausgeblickt werden, nach Lebensfähigem und Wertvollem, das die radikale Staatsbesserung des 19. Jahrhunderts mit dem Morschen der Vergangenheit zugleich zerstört hat. Und diese kritische Musterung wird berechtigter Weise nicht geneigt sein, bei einzelnen schweren Schäden, gewissermaßen Symptomen des Übels stehen zu bleiben, sondern eine gründliche Gesundung des ganzen Körpers, eine volle Erneuerung erstreben.[2])

Unzulässig und höchst gefährlich aber wäre eine unmethodische Mischung dieser mehr theoretischen Erwägungen, mit Besserungsvorschlägen unmittelbar

---

[1]) Höchst bedeutsam sind in dieser Richtung die von Jellinek (Verfassungsänderung und Verfassungswandlung 1906) angestellten staatsrechtlich-politischen Untersuchungen über die Zukunft des Parlamentarismus.

[2]) Dieses Ziel erstrebt z. B. die neueste geistvolle Schrift des Belgiers A. Prins, De l'esprit du gouvernement démocratique, der freilich sich der Einsicht nicht verschließt, daß die von ihm vorgeschlagene organische Vertretung durch eine tiefgreifende Wandlung alles öffentlichen Lebens vorbereitet werden müßte (S. 288 ff.).

praktischer Natur, die der Not der Jetztzeit abzuhelfen bestimmt sind. Hier müßte das theoretisch Bessere wahrhaft der Feind des praktisch Guten werden. Und dabei entgeht die Kritik derer, die im großen und von Grund aus bessern wollen, nur schwer jenen Gefahren der Utopie, die den festen Boden des historisch, wenn auch vielleicht fehlerhaft gewordenen leichtbeschwingt verläßt und vergißt, daß die Politik nur von dem empirisch gegebenen Staats- und Gesellschaftszustande aus konstruieren kann. Unsere Auseinandersetzung mit den Freunden jenes Ideals „organischer" Vertretung bot Gelegenheit, solche Irrwege aufzuzeigen.

So war es denn das Ziel der vorstehenden Untersuchung, auf schwere Schäden ganz bestimmter und begrenzter Verfassungseinrichtungen hinzuweisen und Heilmittel zu suchen, die schnelle, praktisch mögliche Abhilfe versprechen. Voraussetzung jedes weiteren Verfassungsfortschritts muß es eben sein, der Volksvertretung, jenem durch unsere Geschichte nun einmal geschaffenen mächtigen Staatsorgan, in einer besseren Bildung und Zusammensetzung die gesunde Basis gedeihlichen Eigenlebens zu geben.

Ex. a. L.
5/7/29

Taschengesetzsammlung

Die Sammlung umfaßt bis jetzt 85 Reichs- und 31 Preußische Gesetze und wird ständig fortgesetzt. Sie zeichnet sich durch sorgfältige Bearbeitung und gute Ausstattung aus.

Nr. 1. Einkommensteuer. **Das Preußische Einkommensteuergesetz** vom 24. Juni 1891 nebst Ausführungsanweisungen. Erläutert von B. Fulsting, Wirkl. Geh. Ober-Regierungsrat, Senatspräsidenten des Königl. Oberverwaltungsgerichts. Zweite Auflage von Geh. Ober-Finanzrat Dr. Strutz. Kart. 2.40 M., postfrei 2.60 M.

Nr. 2. Gewerbesteuer. **Das Preußische Gewerbesteuergesetz** vom 24. Juni 1891 nebst Ausführungsanweisungen. Erläutert von B. Fulsting, Wirkl. Geh. Ober-Regierungsrat, Senatspräsidenten des Königl. Oberverwaltungsgerichts. Zweite Auflage von Geh. Ober-Finanzrat Dr. Strutz. Geb. 2 M., postfrei 2.20 M.

Nr. 3. Rentengüter. **Die Rentengütergesetze in Preußen** vom 27. Juni 1890 und 7. Juli 1891. Textausgabe mit Anmerkungen von Dr. Andresen, Regierungsrat. Kart. 1 M., postfrei 1.10 M.

Nr. 4. Wegeordnung. **Die Wegeordnung für die Provinz Sachsen** vom 11. Juli 1891. Erläutert von Regierungspräsident a. D. O. von Arnstedt. Kart. 1.60 M., postfrei 1.70 M.

Nr. 5. Telegraphenwesen. **Das Gesetz über das Telegraphenwesen des Deutschen Reiches** vom 6. April 1892. Erläutert von Dr. jur. G. Maas. Mit den Telegraphen-Ordnungen von 1891 und 1897. Kart. 1 M., postfrei 1.10 M.

Nr. 6. Verkehr mit Wein. **Das Reichsgesetz betr. den Verkehr mit Wein, weinhaltigen und weinähnlichen Getränken** vom 24. Mai 1901. Erläutert von Gerichtsassessor Dr. E. Braun. Geb. 2 M., postfrei 2.10 M.

Nr. 7. Gesellschaften mit beschr. Haftung. **Das Reichsgesetz** vom 20. April 1892 in der Fassung vom 20. Mai 1898. Erläutert von Dr. E. Neukamp, Oberlandesgerichtsrat. Zweite Auflage. Geb. 2 M., postfrei 2.20 M.

Nr. 8. Die Preuß. Jagdgesetze, nebst dem Feld- und Forstpolizeigesetz vom 1. April 1880 und den Ausführungsbestimmungen. Erläutert von A. Ebner. Geb. 2.40 M., postfrei 2.50 M.

Nr. 9. Wuchergesetz. **Die Wuchergesetze für das Deutsche Reich.** Erläutert von E. Barre, Landgerichtspräsident. Kart. 1 M., postfrei 1.10 M.

Nr. 10. Kommunalabgaben. **Das Kommunalabgabengesetz** vom 14. Juli 1893 nebst Ausführungsanweisung ꝛc. Dritte Auflage. Erläutert von Geh. Ober-Finanzrat Dr. Strutz. Elegant gebunden 3 M., postfrei 3.20 M.

Nr. 12. Das Patentgesetz vom 7. April 1891. Erläutert von H. Robolski, Geheimem Regierungsrat, vortragendem Rat im Reichsamt des Innern. Zweite Auflage. Geb. 2 M., postfrei 2.10 M.

Nr. 13. Gebrauchsmusterschutz. **Das Gesetz vom 1. Juni 1891,** erläutert von H. Robolski, Geheimem Regierungsrat, vortragendem Rat im Reichsamt des Innern. Zweite Auflage. Kart. 1.60 M., postfrei 1.70 M.

Nr. 14. Strafgesetzbuch. **Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich.** Mit Anmerkungen v. Landgerichtsrat Karl Kade. Eleg. in Leinw. geb. 1 M., postfr. 1.10 M.

Nr. 15. Unterstützungswohnsitz. **Das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz** vom 6. Juni 1870/12. März 1894. Mit den Preußischen Ausführungsbestimmungen erläutert von Ob.-Verw.-Ger.-Rat Koppe. Kart. 2 M., postfrei 2.10 M.

Nr. 17. Abzahlungsgeschäft. **Das Gesetz betreffend die Abzahlungsgeschäfte** vom 16. Mai 1894. Erläutert von Justizrat W. Hausmann. Kart. 1.60 M., postfrei 1.70 M.

Nr. 18. Aufhebung direkter Staatssteuern. **Das Gesetz vom 14. Juli 1893** nebst den Ausführungsbestimmungen. Erläutert von Geh. Ober-Finanzrat Dr. Strutz. Zweite Auflage. Kart. 3 M., postfrei 3.20 M.

Nr. 19. Die Verfassungsurkunde **des Deutschen Reichs.** Erl. von Geh. Justizrat Prof. Dr. Ph. Zorn in Bonn. Kart. 2 M., postfr. 2.10 M.

Nr. 20. Polizeiliche Verfügungen **nach dem Preußischen Gesetz** vom 11. Mai 1842 über **die Zulässigkeit des Rechtsweges in Beziehung auf polizeiliche Verfügungen.** Erläutert von Bürgermeister M. Koehne. Kart. 1 M., postfrei 1.10 M.

Nr. 21. Kirchenvermögen. **Die Preußische Gesetzgebung über die Vermögensverwaltung in den katholischen Kirchengemeinden und Diözesen.** Erläutert von Ministerialdirektor Dr. A. Förster. Geb. 2 M., postfrei 2.10 M.

Nr. 22. Binnenschiffahrtsgesetz **in der neuen Fassung vom 20. Mai 1898.** Mit Anmerkungen von C. Pfafferoth, Geh. Kanzleirat im Reichs-Justizamt. Zweite Auflage. Elegant in Leinwand gebunden 2 M., postfrei 2.10 M.

Nr. 23. Flößereigesetz vom 15. Juni 1895 mit Anmerkungen von C. Pfafferoth, Geh. Kanzleirat. Kart. 1 M., postfrei 1.10 M.

Nr. 24. **Gerichtskosten und Notariatsgebühren.** **Preuß. Gerichtskostengesetz und Gebührenordnung für Notare** vom 6. Oktober 1899. In der vom 1. Januar 1900 an geltenden Fassung, erläutert von Kammergerichts-Sekretär Eduard Schultz. Elegant in Leinwand gebunden 2 M., postfrei 2.10 M.

Nr. 25. **Die Viehseuchengesetze** **für das Deutsche Reich und für Preußen** bearb. von Regierungsrat K. v. Rohrscheidt. Kart. 2 M., postfr. 2.90 M.

Nr. 27. **Erbschaftssteuergesetz** **vom 3. Juni 1906** nebst Ausführungsbestimmungen von Reg.-Rat Dr. Wunsch. Geb. 2 M., postfrei 2.10 M.

Nr. 28. **Vereine und Versammlungen.** **Das Preußische Vereins- und Versammlungsrecht unter besonderer Berücksichtigung des Gesetzes** vom 11. März 1850. Von Kammergerichtsrat Dr. jur. Delius. Dritte Auflage. Geb. 2 M., postfrei 2.10 M.

Nr. 29. **Verwaltungszwangsverfahren** **wegen Beitreibung von Geldbeträgen.** Erläutert von Dr. jur. Georg Kautz, Geh. Ober-Regierungsrat und Abteilungsdirigent am Königlichen Polizeipräsidium zu Berlin. Zweite Auflage. Gebunden 2 M., postfrei 2.10 M.

Nr. 30. **Das Gesetz zur Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbs** vom 27. Mai 1896. Erläutert von Prof. Dr. jur. A. Osterrieth. Kart. 1.60 M., postfrei 1.70 M.

Nr. 31. **Das Gesetz zum Schutze der Warenbezeichnungen.** Für die Praxis erläutert von Dr. jur. W. Rhenius, Geh. Regierungsrat, Direktor im Kaiserlichen Patentamt. Elegant in Leinwand gebunden 2.60 M., postfrei 2.80 M.

Nr. 32. **Die Strafprozeßordnung** **vom 1. Februar 1877 und das Gerichtsverfassungsgesetz vom 27. Januar 1877.** Erläutert von Landgerichtsdirektor R. Hoppe. Elegant in Leinwand gebunden 4 M., postfrei 4.20 M.

Nr. 33. **Besteuerung des Gewerbebetriebs im Umherziehen,** **der Wanderlager und der Eisenbahnen.** Gesetze nebst Ausführungsbestimmungen. Erläutert von Geh. Ober-Finanzrat Dr. Strutz. Elegant in Leinwand gebunden 2 M., postfrei 2.10 M.

Nr. 34. **Bürgerliches Gesetzbuch** **mit Einführungsgesetz und alphabetischem Sachregister.** Dritte Auflage. Taschenausgabe auf Dünndruckpapier, elegant in Leinwand gebunden 2 M., postfrei 2.20 M.

Nr. 35. **Preußische Organisationsgesetze.** **Die Organisationsgesetze der inneren Verwaltung in Preußen.** Zum akademischen Gebrauch und für die Praxis zusammengestellt von Professor Dr. jur. G. Anschütz. Elegant in Leinwand gebunden 4 M., postfrei 4.20 M.

Nr. 36. **Die Gewerbe-Ordnung** **in ihrer neuesten Fassung mit den gesamten Ausführungsbestimmungen für das Deutsche Reich und Preußen, einschließlich der Erlasse vom 10., 11. und 19. Juli 1902.** Erläutert von Dr. F. Hoffmann, Geh. Ober-Regierungsrat im Königl. Preußischen Handelsministerium. Fünfte Auflage. Elegant in Leinwand gebunden 4 M., postfrei 4.30 M.

Nr. 37. **Auswanderungswesen.** **Das Reichsgesetz über das Auswanderungswesen vom 9. Juni 1897** nebst Ausführungsverordnungen unter Benutzung amtlicher Quellen erläutert von Wirkl. Legationsrat P. Goetsch. Zweite Auflage. 1907. Elegant in Leinwand gebunden 3 M., postfrei 3.10 M.

Nr. 38. **Gerichtskostengesetze.** **Die Deutschen Gerichtskostengesetze** in der Fassung von 1898. Mit Anmerkungen und Kostentabellen von C. Pfafferoth, Geh. Kanzleirat im Reichs-Justizamt. Zweite Aufl. Elegant in Leinwand geb. 1 M., postfrei 1.10 M.

Nr. 39. **Pfarrbesoldungsgesetze.** **Das Diensteinkommen der evangelischen Geistlichen in den älteren Provinzen Preußens nach dem Gesetz vom 2. Juli 1890** und dem Ausführungsmaterial erläutert von Ober-Konsistorialrat E. Nitze. Zweite Auflage. Elegant in Leinwand gebunden 1 M., postfrei 1.10 M.

Nr. 40. **Zwangsversteigerungsgesetz.** **Das Reichsgesetz über die Zwangsversteigerung und Zwangsverwaltung** nebst dem Einführungsgesetz vom 24. März 1897. Erläutert von Dr. Th. Wolff, Oberlandesgerichtsrat. Elegant gebunden 1 M., postfrei 1.10 M.

Nr. 42. **Invalidenversicherungsgesetz** vom 13. bzw. 19. Juli 1899 nebst allen zugehörigen Verordnungen. Erläutert von Geh. Ober-Regierungsrat Dr. F. Hoffmann. Vierte Auflage. Elegant in Leinwand geb. 3 M., postfrei 3.20 M.

Nr. 43. **Krankenversicherungsgesetz** **und Gesetz über die eingeschriebenen Hülfskassen** nebst Ausführungsbestimmungen. Erläutert von Geh. Ober-Regierungsrat Dr. F. Hoffmann. Fünfte Auflage. Geb. 2 M., postfrei 2.20 M.

Nr. 44. **Gewerbe-Unfallversicherungsgesetz** **nebst Gesetz betr. die Abänderung der Unfallversicherungsgesetze.** Erläutert von Geh. Ober-Regierungsrat Dr. F. Hoffmann. Dritte Auflage. Geb. 2 M., postfrei 2.20 M.

Nr. 45. **Die Preußischen Ausführungsgesetze zum Bürgerlichen Gesetzbuch und seinen Nebengesetzen.** Textausgabe. Geb. 1.80 M., postfrei 1.90 M.

Nr. 46. **Kommunalbeamtengesetz.** **Gesetz betreffend die Anstellung und Versorgung der Kommunalbeamten** vom 30. Juli 1899 nebst **Ausführungsanweisung.** Erläutert von dem Senatspräsidenten des Königlichen Oberverwaltungsgerichts Freytag. Zweite Auflage. Elegant gebunden 2.50 M., postfrei 2.60 M.

Nr. 47. **Das Preußische Ausführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch** vom 20. September 1899. Mit alphabetischem Sachregister. Ausführlich erläutert von den Amtsrichtern Dr. G. Crusen und G. Müller. Elegant gebunden 2.50 M., postfrei 2.60 M.

Nr. 48. **Personenstandsgesetz.** Das Preußische Gesetz über die Beurkundung des Personenstandes und die Eheschließung. Erläutert von Bürgermeister Dr. jur. Schultz. Geb. 1.20 M., postfrei 1.30 M.

Nr. 49. **Die Preußische Gesindeordnung** vom 8. November 1810 und ihre Ergänzungsgesetze. Erläutert vom Justizrat O. Jacobi. Zweite Auflage. Geb. 2 M., postfrei 2.20 M.

Nr. 50. **Handelsgesetzbuch.** Das Handelsgesetzbuch für das Deutsche Reich. Ausführlich erläutert von Landgerichtsrat a. D. Heinrich Dove, Syndikus der Handelskammer von Berlin. Mit alphabet. Sachregister. Geb. 2.50 M., postfrei 2.70 M.

Nr. 51. **Konkursordnung** nebst den Einführungsgesetzen, Nebengesetzen und Ergänzungen. Erläutert von Oberlandesgerichtsrat Dr. Th. Wolff. Geb. 1.60 M., postfrei 1.70 M.

Nr. 52. **Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit.** Reichsgesetz und Preußisch. Gesetz. Erläutert von Kammergerichtsrat Schultze-Goerlitz und Justizrat Dr. H. Oberneck. Elegant in Leinwand gebunden 2 M., postfrei 2.20 M.

Nr. 53. **Dreiklassenwahl.** Die Dreiklassenwahl in den Preußischen Stadt- und Landgemeinden nach dem Gesetze vom 30. Juni 1900. Erläutert von Ober-Regierungsrat Georg Evert. Elegant in Leinwand gebunden 1 M., postfrei 1.10 M.

Nr. 54. **Städteordnung.** Die Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der Preuß. Monarchie vom 30. Mai 1853. Mit Erläuterungen für den praktischen Gebrauch und einem Anhang: Die Instruktion für die Stadtmagistrate vom 25. Mai 1853. Von H. Kappelmann, Stadtrat in Erfurt. Elegant in Leinwand geb. 2 M., postfrei 2.10 M.

Nr. 55. **Recht der Polizei-Verordnungen** in der Preußischen Monarchie. Für Polizeibehörden und Gerichte von Senator und Polizeidirektor Dr. Otto Gerland. Zweite Auflage. Geb. 1 M., postfrei 1.10 M.

Nr. 56. **Private Versicherungsunternehmungen.** Das Reichsgesetz über die privaten Versicherungsunternehmungen nebst den Reichs- und landesrechtlichen Ausführungsbestimmungen und den Versicherungsvorschriften der Schweiz und Österreichs. Erläutert von J. A. Zehnter, Landgerichtspräsident. In Leinwand gebunden 2 M., postfrei 2.10 M.

Nr. 57. **Unfallversicherungsgesetz für Land- und Forstwirtschaft** mit den zugehörigen Gesetzesmaterialien, Erläutert von Geh. Ober-Regierungsrat Dr. F. Hoffmann. Elegant in Leinwand gebunden 2 M., postfrei 2.20 M.

Nr. 58. **Das Fleischbeschaugesetz** vom 3. Juni 1900 nebst Ausführungsbestimmungen vom 30. Mai 1902, für den praktischen Gebrauch bearbeitet und erläutert von Dr. jur. von Hippel, Regierungsassessor. Zweite Auflage. Elegant in Leinwand gebunden 2.40 M., postfrei 2.60 M.

Nr. 59. **Kleinbahngesetz.** Das Gesetz über Kleinbahnen und Privatanschlußbahnen vom 28. Juli 1892. Mit einem Anhang zugehöriger Vorschriften und Formularmuster erläutert von Regierungsassessor Dr. Lochte. Geb. 2 M., postfrei 2.10 M.

Nr. 60. **Kinderschutzgesetz.** Reichsgesetz, betreffend die Kinderarbeit in gewerblichen Betrieben vom 30. Mai 1903. Erläutert von Geh. Ober-Regierungsrat Dr. F. Hoffmann. Elegant in Leinwand gebunden 1.60 M., postfrei 1.70 M.

Nr. 61. **Verwaltungsordnung für das kirchliche Vermögen** in den östlichen Provinzen der Preußischen Landeskirche. Erläutert von Dr. F. Gebser, Konsistorialrat. Elegant in Leinwand gebunden 2 M., postfrei 2.20 M.

Nr. 62. **Kaufmannsgerichte.** Das Reichsgesetz über die Kaufmannsgerichte vom 6. Juli 1904 mit der Preuß. Ausführungsanweisung und den amtl. Statutenvorschlägen. Erl. v. Geh. Reg.-Rat v. Meyeren. Eleg. in Leinw. geb. 2 M., postfr. 2.10 M.

Nr. 63. **Ansiedlungsgesetz.** Gesetz, betreffend die Gründung neuer Ansiedlungen in den Provinzen Ostpreußen, Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien, Sachsen und Westfalen, vom 10. August 1904. Erläutert von Regierungsrat M. Petersen. Geb. 2 M., postfrei 2.10 M.

Nr. 64. **Kirchengemeindeordnung** und Synodalordnung vom 10. September 1873 nebst der Generalsynodalordnung vom 20. Januar 1876. Erläutert von Konsistorialrat Dr. iur. F. Gebser. Elegant geb. 3 M., postfrei 3.20 M.

Nr. 65. **Verhütung von Hochwassergefahren.** Gesetz vom 16. August 1905. Erläutert von Wirkl. Geh. Ober-Regierungsrat Dr. J. Hermes und Regierungsrat Dr. H. Fechner. Geb. 1 M., postfrei 1.10 M.

Nr. 66. **Menschenseuchen.** Die Gesetze, betreffend die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten, vom 30. Juni 1900 und 28. August 1905. Erläutert von Bürgermeister Dr. W. Markull. Geb. 2.40 M., postfrei 2.60 M.

Carl Heymanns Verlag, Berlin W 8
Rechts- und Staatswissenschaftlicher Verlag.

Die parlamentarische Redefreiheit und Disziplin

Auf der Grundlage von Rechtsvergleichung und Rechtsgeschichte dargestellt nach deutschem Recht

von

Dr. Ed. Hubrich

Professor in Königsberg

Preis 9 M., postfrei 9.50 M.

Reich und Reichsverfassung

Eine Antwort auf die Frage

Ist die Reichsverfassung Gesetz oder Vertrag?

Festrede

gehalten in der Königlichen Deutschen Gesellschaft zu Königsberg i. Pr.

von

Dr. Philipp Zorn

Geheimer Justizrat, ord. Professor der Rechte an der Universität Bonn

Preis —.60 M., postfrei —.65 M.

Die Verfassungsurkunde des Deutschen Reichs

Erläutert von

Dr. Philipp Zorn

Geheimer Justizrat, ord. Professor der Rechte an der Universität Bonn

Taschen-Gesetzsammlung Nr. 19

Preis kartonniert 2 M., postfrei 2.20 M.

Preußische Staats- und Rechtsgeschichte

von

Dr. Konrad Bornhak

Preis 12 M., postfrei 12.50 M.

Carl Heymanns Verlag, Berlin W 8
Rechts- und Staatswissenschaftlicher Verlag.

Das preußische

Vereins- und Versammlungsrecht

unter Berücksichtigung des Gesetzes vom 11. März 1850

Dargestellt und erläutert von

Dr. jur. Delius

Kammergerichtsrat in Berlin

Taschen-Gesetzsammlung Nr. 28

Zweite Auflage. Preis 2 M., postfrei 2.10 M.

Boufils, Henry

Lehrbuch des Völkerrechts

= Dritte Auflage =

Durchgesehen und ergänzt von

Paul Fauchille

Leiter der Revue générale de Droit international public
Mitglied des Instituts für Völkerrecht

Übersetzt und mit Anmerkungen versehen von

Dr. jur. August Grah

Preis 14 M., postfrei 14.50 M.

Das Kriegsrecht zu Lande

in seiner neuesten Gestaltung

Eine kritische Untersuchung

von

Dr. Albert Zorn

Regierungsassessor

Preis 7 M., postfrei 7.30 M.

Gedruckt bei Julius Sittenfeld in Berlin W 8.